B区域蓝皮书®

LUE BOOK OF CHINA'S REGIONAL DEVELOPMENT

中国区域经济发展报告

(2009～2010)

权威机构·品牌图书·每年新版

ANNUAL REPORT ON CHINA'S REGIONAL ECONOMY

(2009-2010)

主　编／戚本超　景体华

副主编／陈　维　游霭琼　魏书华



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

区域蓝皮书®

BLUE BOOK OF CHINA'S REGIONAL DEVELOPMENT

- 2009年，在惊心动魄中，我们迎来了新世纪最困难的一年。在国际金融危机的冲击下，我国稳住不惊，迅速启动一揽子应对计划，力挽狂澜，同时立足长远，开始了一场前所未有的抗危机战役。不同区域如何在"救急"中"谋远"，是本报告今年的主题。
- 本报告突出了区域经济两方面的变化：一是在区域战略重点的整体布局上，形成了东、中、西部联动的新局面；二是改革向多领域深化。这意味着我国改革开放进入了一个全面发展、深化的新时期。读者从不同区域充满活力的抗争中，可以清楚感受到：在世界性的经济危机中，我国市场经济改革的一场更深刻、更全面的"突破"开始了！
- 2010年将是新世纪以来最为复杂的一年。可以预期：2010年，新的技术变革初露曙光，新的发展机遇亦悄然而至；区域经济将进一步迎来全面、和谐发展的新机遇。

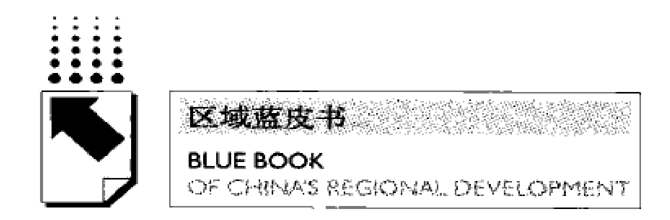
盘点年度资讯·预测时代前程

上架建议：区域经济



中国皮书网：www.pishu.cn
www.ssap.com.cn

ISBN 978-7-5097-1333-4
定价：69.00元



中国区域经济发展报告（2009~2010）

ANNUAL REPORT ON CHINA'S REGIONAL ECONOMY (2009-2010)

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目（CIP）数据

中国区域经济发展报告．2009～2010/戚本超，景体华
—北京：社会科学文献出版社，2010．3
（区域蓝皮书）
ISBN 978－7－5097－1333－4

Ⅰ．①中… Ⅱ．①戚… ②景… Ⅲ．①地区经济－经济发展－研究报告－中国－2009～2010 Ⅳ．①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第030399号

区域蓝皮书

中国区域经济发展报告（2009～2010）

主　　编／戚本超　景体华
副 主 编／陈　维　游霭琼　魏书华

出 版 人／谢寿光
总 编 辑／邹东涛
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码／100029
网　　址／http：//www. ssap. com. cn
网站支持／（010）59367077
责任部门／皮书出版中心（010）59367127
电子信箱／pishubu@ ssap. cn
项目经理／邓泳红
责任编辑／田玉荣　邓泳红
责任校对／邓雪梅
责任印制／蔡　静　董　然　米　扬
品牌推广／蔡继辉

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
　　　　　（010）59367080　59367097
经　　销／各地书店
读者服务／读者服务中心（010）59367028
排　　版／北京中文天地文化艺术有限公司
印　　刷／北京季蜂印刷有限公司

开　　本／787mm×1092mm　1/16
印　　张／27．5
字　　数／467 千字
版　　次／2010 年 3 月第 1 版
印　　次／2010 年 3 月第 1 次印刷

书　　号／ISBN 978－7－5097－1333－4
定　　价／69．00 元

北京市社会科学院蓝皮书系列
编　委　会

《中国区域经济发展报告（2009～2010）》
编　委　会

中文摘要

面对20世纪30年代以来的第二次世界性经济危机的突袭，2009年，在惊心动魄中，我们迎来了新世纪最困难的一年。在国际金融危机突发性下压浪的冲击下，我国迅速启动一揽子应对计划，力挽狂澜，同时面向长远，以“出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实”的坚韧风格，开始了一场前所未有的抗危机战役。而这一思路付诸实践的挑大梁者——东、中、西部和东北地区，依据本区域实际分别承重，在为率先复苏注入活力的同时，也支撑起了危机中的战略转型。不同区域如何在“救急”中“谋远”，是本报告今年的主题。

2009年是改革开放以来国家区域政策出台密集度最高的一年。全年批复10个区域规划，再加上若干推进区域发展的意见和方案，数量多于历年的总和，出台速度与密度亦前所未有。对区域发展实施如此“大动作”，不仅与经济刺激方案形成了支撑性互补，同时也高瞻远瞩地迈出了深化改革开放的重要一步。可以说，这是一揽子经济刺激计划的落地方案，是支持战略性大调整的区域新布局。本书围绕这一战略，突出了东部沿海“老特区”深化改革而图新；“新特区”以社会、环境等新问题引领不同特色的配套改革。

本报告突出了两方面的变化：一是在区域战略重点的整体布局上，从东部沿海到全面铺开，形成东、中、西部、东北地区联动新局面。二是改革向多领域深化。这意味着我国改革开放进入了一个全面发展、深化的新时期。在本书中，从不同区域充满活力的抗争中，可以清楚地感受到：在世界性的经济危机中，我国市场经济改革的一场更深刻、更全面的“突破”开始了！

2010年将是新世纪以来最为复杂的一年，可以预期：2010年，新的技术变革将初露曙光，新的发展机遇亦悄然而至。我国改革开放踏入新阶段，工业化模式将面临大幅度转型、城镇化步伐将加快、内需的动力杠杆将启动，在这三个变革的交点上，区域经济将进一步迎来全面、和谐发展的新机遇。

Abstract

Face the second raid of the world economic crisis since 1930's, in the soul-stirring, we ushered in the new century, the most difficult year of 2009. In the international financial crisis, under the pressure of sudden shock waves, our country is not scared to stabilize quickly launch a package of response plans to turn the tide, while for the long-term, in order to "hit faster, punching should be heavy, measures should be accurate and work should be real" sense of urgency, to straighten the waist and do not retreat tenacious style, began an unprecedented campaign of anti-crisis. And this idea into practice, eastern, central, western and northeastern regions, respectively, based on the actual load-bearing region, the recovery for the first re-energize, but also support our strategic transformation of the crisis. How the different regions in the "emergency" and "prudence" is this year's theme of this report.

Since the reform and opening up, 2009 became the highest concentration of the year in the introduction of national and regional policies. Approved 10 regional planning throughout the year, plus a number of ideas and to promote regional development programs, the number of years than the sum of the speed and density are also introduced unprecedented. On regional development in such a "major move", not only with the support of the formation of economic incentives programs complement each other, but also with great foresight, has taken an important step in deepening the reform and opening up. It can be said that this is a package of economic incentives floor plan program is to support the strategic readjustment of the regional new layout. This book focus on this strategy, highlights the east coast of the "old DC", deepen reform and the new plan; "the new Special Administrative Region" lead the different characteristics of the supporting reforms from social and environmental new issues.

In 2009, this report highlights two changes: First, in the strategic focus of the overall layout of the region, from the east coast to the full swing, forming the East Midwest and northeast linkage situation. The second is to deepen reform to many fields. This means that China's reform and opening up into a comprehensive development, deepen the new era. In this book, from different regions of the dynamic resistance, you can clearly feel that in the global economic crisis, China's market economy reform, a

more profound and comprehensive "breakthrough" began!

The face of both domestic and international post-crisis era of the depth of the overall change, 2010 will be the new century, the most complex year. However, you can expect: in 2010, a new dawn of technological change appears, new development opportunities are also hotels specifically catering. Entering a new stage of China's reform and opening up; industrialization model faces a significant transition; accelerated pace of urbanization will start the driving force of China's domestic demand lever. The intersection of these three changes, the regional economy will be further usher in a comprehensive and harmonious development of new opportunities.

前　言

面对20世纪30年代以来的第二次世界性经济危机的突袭，2009年，在惊心动魄中，我们迎来了新世纪最困难的一年。

从2008年四季度到2009年初，在经济的大幅度滑落中，我国快速调整宏观经济政策，由稳健的财政政策和从紧的货币政策，转为积极的财政政策和适度宽松的货币政策。这一快速转舵，虽然是在我国加大改革开放力度、充分释放"市场之手"的作用、逐步融入全球化的过程中进行的，但是并没有因此而迷信市场经济和自由贸易制度，而是大胆、有效地运用政府"有形之手"，迅速启动包括4万亿投资的一揽子方案。在外部经济的打压下，不等不靠，将主动权掌握在自己手里，开始了强有力的经济刺激计划。但是，这绝不是"一只手"的操作。分析2009年的经济运行全过程，可以看到，政府有形之手与市场无形之手的配合，不仅广泛调动了各方面的积极性、主动性、创造性，同时，灵活掌握调控的时机、节奏和力度，充满活力。

一揽子方案是一个动态的多元政策的有机组合。在经济全球化深入发展、国与国相互依存日益紧密的大背景下，中国作为一个外贸依存度60%以上的世界贸易大国，面对外部需求的急剧萎缩，以"出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实"的紧迫感，挺起腰、不退缩的坚韧风格，开始了一场前所未有的抗危机战役。主打目标首先确定为：以扩内需为"主引擎"，强力保增长。而在实施过程中则逐步细化、完善，形成了"保增长、扩内需、调结构、促改革、惠民生"，一个时序性很强的动态一揽子计划。特别值得注意的是，随着"保增长"的推进，"惠民生"作为多元政策核心目标，渐显凸出，大幅度转型更加坚定，"救急"且"谋远"的战略大思路也越来越清晰。

配合一揽子经济刺激方案的实施，有一系列子方案出台，特别令人瞩目的是，区域改革与发展出现了令人振奋的统筹新布局。

2009年是改革开放以来国家区域政策出台密集度最高的一年。全年批复10

个区域规划，加上《支持福建加快海峡西岸经济区的若干意见》，年底下发的《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》、《河南省循环经济试点实施方案》等若干个推进区域发展的意见和方案，数量多于历年总和，出台速度与密度亦前所未有。对区域发展实施如此“大动作”，不仅与经济刺激方案形成支撑性互补，同时也高瞻远瞩地迈出了深化改革开放的重要一步。可以说，这是一揽子经济刺激计划的落地方案，是支持战略性大调整的区域新布局。其作用非同一般。

①“钱用在刀刃上”，寻求4万亿投资落地的最佳效果。一揽子经济刺激计划投资的重点指向基础设施和民生保障。在这两大方面，中西部发展落差较大的地区成为投资洼地。显然，这将为产业向重点投资区的转移打下基础。区域的政策配合是“引凤筑巢”，通过将重点区域的发展规划，上升为国家层面的战略规划，从政策上再给这些区域创造独特的发展机遇。这样，就为由市场之手推动区域协调发展，提供了方向和动力。

②“东边不亮西边亮”，我国是一个幅员辽阔、区域发展参差不齐的大国，有条件回旋。在东部沿海地区遭受金融危机的重创之时，中西部地区成为增长的主要力量。全国规模以上工业增加值，2009年上半年东部地区增长5.9%，中部地区增长6.8%，西部地区增长13.2%。2009年，中西部区域经济高地和特色区以前所未有的密集度，跃升至国家战略层面，这不仅可以寻求冲击“最小化”，同时，也给东部的深化改革、加速转型以时机。

③“10+1”产业振兴规划的实施，只有在区域产业政策支持下才能真正落到实处。在东部沿海已具有一定发展基础的情况下，借产业振兴规划之东风，通过内陆地区增长极的选择和培育，推进整体产业结构的调整与升级，进而改变区域经济布局，形成从南到北，从沿海到内陆，区域多极、各具特色的发展态势。从长远来看，进入后危机时代，发展低碳经济，减少碳排放，将成为世界各国增强竞争力的战略选择。而这一步要求的是全国整体性的产业升级，统筹区域和谐发展势在必行。

④新的战略经济区，根据本地实际拓展改革维度，从经济扩展到城乡、社会和环境等多个领域。由此，我国新一轮的区域改革试验与探索，进入到一个深化的新阶段。后危机时代，我国将进入工业化、城市化的加速期，统筹城乡综合配套改革、“两型社会”试验，正在给“转型中国”垫石、铺路。

综上，可以说，在国际金融危机突发性下压浪的冲击下，我国稳住不惊，迅速启动一揽子应对计划，力挽狂澜，同时面向长远，迅速转身。而这一思路付诸实践的挑大梁者——东、中、西部和东北地区，依据本区域实际分别承重，在为率先复苏注入活力的同时，也支撑起了危机中的战略转型。

2010年将是新世纪以来最为复杂的一年。

后危机时代即将到来，我国在全球经济格局变动中角色的转换，已经引起世界各国的高度注意。随之而来的“责任”也几乎容不得半点迟疑。当代中国的大局已经同世界的大局日益紧密地联系在一起。从国际大宏观角度来看，我国必将继续深化改革开放，在全方位国际合作中加速发展。即使在复杂的环境中经历千回百转，此大势亦必将引领未来！

如果说，2009年密集出台的区域政策是一揽子经济刺激计划的既“救急”又“谋远”的配套方案的话，那么，后危机时代，其“谋远”之略将继续释放，成为我国深化改革开放的基本战略举措。预计2010年，列入国家战略层面的重点区域还将继续扩展。区域发展的战略新布局，从经济到社会方方面面的改革试点，将成为我国应对复杂局面、增加抗力的基本支撑。

同时，还应当看到，2010年，新的技术变革将初露曙光，新的发展机遇亦悄然而至。我国改革开放踏入新阶段，工业化模式将面临大幅度转型、城镇化步伐将加快、内需的动力杠杆将启动。在这三个变革的交点上，区域经济将进一步迎来全面、和谐发展的新机遇。

2010年1月23日

目录

长三角区域

珠三角与南部沿海

中西部地区

东 北 地 区

2009年区域经济发展大事记

皮书数据库阅读使用指南

CONTENTS



Around the Bohai Sea Region

The Yangzi River Delta

The Pearl River Delta and Southern Coast



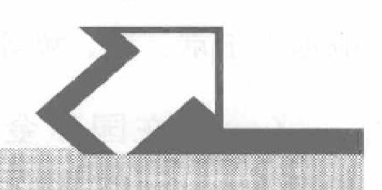
Middle and Western Region

The Northeast Region

Chronicle Events of Regional Economic Development in 2009

总 报 告

GENERAL REPORT



2009～2010 年我国区域经济发展走势的评析与展望

北京市社会科学院区域经济研究课题组*

一 回望 2008①

2008 年，是不同寻常的一年。始于美国的次贷危机迅速演变为经济危机蔓延全球。受其影响，我国经济从多年高速增长的轨道上突然下滑，经济增长、经济效益、对外经济等各项指标增长速度全面放缓。从区域的角度看，对地区生产总值、经济效益、三大需求三组数据的指数分析显示，东部地区的综合发展水平仍然最高，其次是东北地区，西部地区最低，区域之间差距仍然很大。但是，2008 年的经济危机对我国东、中、西部以及东北地区产生的影响不同，区域经

---

* 执笔：景体华，北京市社会科学院，研究员；魏书华，北京市社会科学院，副研究员；杨维凤，北京市社会科学院，博士。

① 本部分表格附于全文之后。

济格局发生一定变化。一是经济危机对东部发达地区的影响远大于中、西部及东北地区，使近年逐步显现的经济增长高地从东部向中、西部及东北地区转移的态势进一步增强，区域经济增长差距继续有所减缓，区域经济发展水平差距相应缩窄；二是在东部地区，沪、苏、浙等东部沿海与广东等南部沿海受经济危机的影响远大于京、津、冀等北部沿海，南快北慢的发展局面进一步转变。

（一）在国际金融危机影响下，区域经济增长差距缩窄态势进一步强化

从经济发展速度看，受国际金融危机的影响，2008 年下半年始，我国经济增长速度出现急剧下滑。2008 年，实现国内生产总值 300670 亿元，比上年增长 9%，增速下滑 2.9 个百分点，主要是受第二产业拉动的影响，全年第二产业增加值增速下滑 4.1 个百分点。在东、中、西、东北地区四大板块中，东部经济增速下滑幅度除天津外，在 2～5 个百分点之间，大于中西部和东北地区；中西部各地虽然表现出一定差异性，但降幅大多小于东部地区；东北地区降幅最小，经济发展比较平稳。（见表 1、表 2）

从经济发展水平看，东部地区仍然最高，指数水平为 50.52；其次是东北，为 25.98；西部最低，为 9.64，存在很大的区域差（见表 5）。

1. 东部地区经济增速大幅下滑，天津逆势增长

2008 年，东部地区实现生产总值 177579.56 亿元，占全国的 54.27%，下降 1.01 个百分点。其中：第二产业实现增加值 91726.68 亿元，占全国的 54.97%，下降 1.71 个百分点；第三产业实现增加值 73707.42 亿元，占全国的 58.22%，下降 0.14 个百分点。人均地区生产总值 37024 元，是全国平均水平的 1.63 倍。北部沿海经济增长速度略快于东、南部沿海，下滑幅度小于东、南部沿海。

在东部地区中，东部沿海经济发展水平最高，指数水平为 66.58；其次是北部沿海，指数水平为 53.66；南部沿海排在第三位，指数水平为 30.26。

东部沿海，2008 年实现地区生产总值 65497.68 亿元，占全国的 20.02%；人均地区生产总值 44602 元，是全国平均水平的 1.97 倍。东部沿海虽然仍是全国经济实力最强的区域，但由于对外依存程度高，也是受国际金融危机影响最大的地区。2008 年，沪、苏、浙三省市经济增速分别下滑 4.6、2.6 和 4.6 个百分点。南部沿海，2008 年实现地区生产总值 47978.80 亿元，占全国的 14.66%；

人均地区生产总值34266元，是全国平均水平的1.51倍。福建是南部沿海经济增长速度最快的地区，比上年增长13.0%，下滑幅度相对较小，为2.2个百分点。作为南部沿海的重要支撑，广东地区生产总值比上年增长10.1%，下滑4.6个百分点。北部沿海，2008年实现地区生产总值64103.08亿元，占全国的19.59%；人均地区生产总值33254元，是全国平均水平的1.46倍。北京作为北部沿海经济实力最强的地区，2008年经济增速仅为9.0%，回落4.3个百分点。河北、山东经济增幅分别下滑2.7个和2.2个百分点。天津凭借滨海新区改革开放之势，在全国经济一片下滑的形势下逆势上扬，仍然保持了16.5%的高速度，比上年提高了1.3个百分点，是全国仅有的3个正增长地区之一。

2. 中部经济增速下滑，黄河中游经济区下滑幅度略大于长江中游经济区

2008年，中部地区实现生产总值77801.15亿元，占全国的23.77%，提升0.7个百分点。其中第二产业实现增加值40305.72亿元，占全国的24.15%，提升1.12个百分点；第三产业实现增加值26607.59亿元，占全国的21.02%，提升0.06个百分点。人均地区生产总值18683元，低于全国平均水平。中部地区经济发展水平比较均衡，黄河中游经济区和长江中游经济区经济指数水平相当。

黄河中游经济区，2008年实现地区生产总值39959.63亿元，占全国的12.21%；人均地区生产总值21014元，为全国平均水平的0.92倍。黄河中游经济区的经济总量和平均水平均略高于长江中游经济区，但增速下滑幅度也略大于长江中游经济区，其中：山西下滑了6.1个百分点。内蒙古依然保持了17.2%的全国最高增长速度，但比上年下滑了1.9个百分点。陕西实现了15.6%的高速增长，比2007年提升1个百分点。

长江中游经济区，2008年实现地区生产总值37841.52亿元，占全国的11.56%；人均地区生产总值16725元，为全国平均水平的0.74倍。长江中游各地经济增速下滑幅度较小，经济发展比较平稳。

3. 西部经济增速普遍下滑，各地表现略有差异

2008年，西部地区实现生产总值43643.46亿元，占全国的13.34%，比上年略有提升。人均地区生产总值14287元，为全国平均水平的0.63倍，处于全国最低水平。同时，大西南和大西北经济区发展水平存在一定差异，指数水平分别为7.98和11.31。2008年经济增长速度普遍下滑，其中：四川下滑4.7个百

分点，西藏下滑3.9个百分点，贵州下滑3.5个百分点。

4. 东北地区经济增速下滑幅度最小，一产提升拉动

2008年，东北地区实现生产总值28195.63亿元，占全国的8.62%，比上年略有提升。人均地区生产总值25929元，是全国平均水平的1.14倍。东北地区2008年经济增长速度与上年相比略有下降，但降幅在四大板块中最小，辽宁、吉林、黑龙江分别降低1.4个、0.1个和0.2个百分点，主要是第一产业增长速度提高抑制了经济增速的大幅下滑。辽宁、吉林、黑龙江第一产业增长速度分别比上年提高了2.3个、8.3个和4.1个百分点。

（二）经济增长动力中，投资、消费拉动作用增强，出口遭遇困境

2008年，由于国际金融危机外需紧缩，我国对外出口急剧下降，内需成为经济增长的主要驱动力。全年完成全社会固定资产投资172828.4亿元，比上年增长25.9%，增速提高1.1个百分点；社会消费品零售总额108487.7亿元，比上年增长21.6%，增速提高4.8个百分点；出口总额14306.9亿美元，比上年增长17.5%，增速回落8.2个百分点。从区域的四大板块看，东部投资和消费增长速度不及中西部和东北地区，出口和实际利用外资增速出现大幅下滑；中西部和东北地区，投资、消费等指标仍然呈高速增长态势，出口增速下滑幅度小于东部地区（见表3）。

从三大需求的总体发展水平看，东部地区最高，东北地区第二，中、西部位列第三、第四位，指数分别为44.41、26.42、14.43和8.06。

1. 东部投资和消费拉动作用增强，出口和实际利用外资增速双双下滑

2008年，东部地区完成固定资产投资77735.5亿元，比上年增长21.3%，同比提高4个百分点；社会消费品零售总额60539.7亿元，比上年增长21.4%，同比提高4.3个百分点；出口12425.2亿元，比上年增长15.5%，同比回落9.2个百分点；实际利用外资1010.9亿元，比上年增长11.2%，同比回落7个百分点。经济增长由于外需急剧萎缩，投资、消费拉动作用增强。

在东部地区中，东部沿海三大需求水平最好，北部沿海居第二位，南部沿海排在第三，需求指数分别为59.62、45.66和27.53。

北部沿海，2008年固定资产投资和社会消费品零售总额增速分别为26.7%和22.6%，同比分别提高12.1个和4.9个百分点，均高于东部沿海和南部沿海；

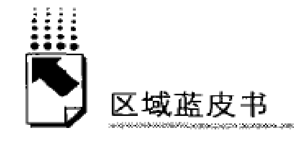


出口增长21.0%，同比回落4.4个百分点，其中河北近两年一直保持高速增长，为41.2%，在出口增速普遍回落的形势下，同比提高8.7个百分点；实际利用外资大幅下滑，同比回落11.8个百分点。天津大项目带动作用明显，固定资产投资和实际利用外资比上年大幅度增长，分别为44.1%和40.6%，同比分别提高14.8个和12.8个百分点。东部沿海，2008年固定资产投资和社会消费品零售总额比上年分别增长17.3%和20.9%，同比小幅提高0.8个和4个百分点；出口和实际利用外资分别比上年增长18.0%和12.7%，均出现大幅下滑，同比回落8.9个和8.2个百分点。经济增长动力放缓。南部沿海，2008年固定资产投资比上年增长19.2%，同比回落4.6个百分点；社会消费品零售总额比上年增长20.5%，同比提高3.9个百分点；出口比上年增长9.9%，同比大幅下滑12.2个百分点，其中广东下滑12.5个百分点；实际利用外资比上年增长15.5%，同比回落2.1个百分点，其中广东下滑7.8个百分点。

2. 中部三大需求和实际利用外资持续高速增长，出口增速小幅回落

2008年，中部三大需求和实际利用外资仍然保持高速增长态势，完成固定资产投资46785.0亿元，比上年增长31.7%，同比小幅回落1.2个百分点；社会消费品零售总额26772.2亿元，比上年增长23.4%，同比提高5个百分点；出口681.5亿元，比上年增长32.5%，同比回落1.2个百分点；实际利用外资264.4亿元，比上年增长22.8%，同比回落14.2个百分点。黄河中游经济区三大需求总体水平高于长江中游经济区，需求指数分别为16.96和11.90。

黄河中游经济区，固定资产投资、出口、实际利用外资增速均出现大幅下滑，下滑幅度远大于长江中游经济区。2008年，固定资产投资比上年增长29.2%，同比回落4个百分点；社会消费品零售总额比上年增长23.7%，同比提高5个百分点；出口比上年增长28.6%，同比下滑7.6个百分点；实际利用外资比上年增长24.3%，同比大幅回落23.7个百分点。其中近年经济高速增长的内蒙古，2008年，固定资产投资、社会消费品零售总额、出口、实际利用外资各项指标，增幅回落较大，同比分别下滑了4.8个、4.6个、15.3个和0.2个百分点。长江中游经济区，内需稳步增长，出口在逆势下滑中仍实现高速增长。2008年，固定资产投资比上年增长34.4%，同比提高1.9个百分点；社会消费品零售总额比上年增长23.2%，同比提高5个百分点；出口比上年增长35.5%，同比提高3.6个百分点；实际利用外资比上年增长21.7%，同比回落8.7个百分点。



3. 西部内需平稳发展，外需逆势上扬

2008 年西部三大需求仍然延续高速增长态势，特别是出口和实际利用外资增速大幅上扬。完成固定资产投资 25859.0 亿元，比上年增长 26.4%，同比小幅回落 0.3 个百分点；社会消费品零售总额 14619.6 亿元，比上年增长 21.6%，同比提高 4.1 个百分点；出口 563.7 亿元，比上年增长 42.9%，同比提升 3.7 个百分点；实际利用外资 86.5 亿元，比上年增长 71.3%，同比大幅提高 39.8 个百分点。大西北经济区三大需求水平略高于大西南经济区，需求指数分别为 8.51 和 7.62。

大西南经济区 2008 年完成的固定资产投资比上年增长 26.4%，同比回落 2 个百分点；社会消费品零售总额比上年增长 21.9%，同比提高 4 个百分点；出口比上年增长 35.2%，同比略降 0.8 个百分点；实际利用外资各省区均实现高速增长，比上年增长高达 85.4%，同比增加 53.8 个百分点。外资继续向大西南经济区转移。大西北经济区发展较为平稳，2008 年完成的固定资产投资比上年增长 26.3%，同比提高 5.4 个百分点；社会消费品零售总额比上年增长 20.1%，同比提高 3.3 个百分点；出口比上年增长 55.6%，同比提高 11 个百分点；实际利用外资下降 9.3%。

4. 东北地区三大需求实现高速增长，外需增速下滑明显

2008 年，东北地区在三大需求实现高速增长的同时，外需增速下滑也很明显。全年完成固定资产投资 18714.0 亿元，比上年增长 34.4%，同比提高 2.1 个百分点；社会消费品零售总额 10240.4 亿元，比上年增长 22.5%，同比提高 4.9 个百分点；出口 636.5 亿元，比上年增长 23.7%，同比回落 5.7 个百分点；实际利用外资 176.9 亿元，比上年增长 30.6%，同比回落 13.6 个百分点。

（三）综合效益水平提速整体下滑，能耗水平进一步好转

2008 年，在经济增速放缓的同时，各地区经济效益水平提高幅度也出现明显下滑，特别是工业效益水平大幅下降。值得欣喜的是，随着节能减排工作力度的加大，各地区能耗水平继续降低，呈现进一步好转局面（见表 4）。在四大板块中，东部综合效益水平最好，东北地区居第二位，中部地区位于第三，西部地区最差，综合效益指数分别为 49.69、32.72、28.93 和 22.29。

1. 各地区财政收入增速下滑，东部降幅最大

2008 年，由于经济增长速度放缓，各地区财政收入虽仍保持了较快增长，但与上年相比增速相应减缓。在四大板块中，东部地区与上年相比，不仅增长速度低于中西部和东北地区，而且下滑幅度也最大。实现一般预算财政收入 16729.7 亿元，比上年增长 19.05%，增速下滑 10.6 个百分点。其中：东部沿海经济区增长低于北部和南部沿海经济区，为 17.8%；增速下滑也最为明显，达 13.8 个百分点。中部地区，实现一般预算财政收入 5645.8 亿元，比上年增长 23.9%，增速下滑 0.8 个百分点。西部地区，实现一般预算财政收入 3917.1 亿元，比上年增长 25.6%，增速下滑 6.9 个百分点。其中：大西南经济区增长速度低于、增速下滑幅度大于大西北地区。东北地区增速最高，全年实现一般预算财政收入 2357.2 亿元，比上年增长 27.8%，增速上升 0.6 个百分点。

2. 各地区工业增加值利润率普遍大幅下滑，工业效益水平下降

在四大板块中，东部地区工业效益水平整体好于中西部和东北地区，其中北部沿海的京津冀和山东，工业增加值利润率均在 20% 以上，处于东部最好水平。西部整体工业效益水平仍然在四大板块中最低。2008 年各地区工业增加值利润率普遍大幅下滑，下滑幅度大多在 20% 以上。值得一提的是黄河中游经济区的河南和陕西两地，工业增加值利润率有较大提高，分别为 29.8% 和 29.2%，比上年分别提高了 12.9 个和 0.7 个百分点。

3. 城乡人均收入水平稳定增长，农村居民人均收入增长略高于城市居民

2008 年，我国城乡居民收入水平保持稳定增长，但部分地区增速有所回落；农村居民人均纯收入增长略高于城市居民人均可支配收入。2008 年，城市居民人均可支配收入 15781 元，比上年增长 14.5%，增速下滑 2.7 个百分点；农村居民人均纯收入 4761 元，比上年增长 15.0%，增速下滑 0.4 个百分点。

分析可见，城乡居民收入水平表现出两个显著特点，即城乡之间、区域之间居民收入水平均存在很大差距。从城市居民人均收入水平看，东部地区几乎均高于全国平均水平，其中上海是全国平均水平的 1.69 倍；北京为全国平均水平的 1.57 倍；中西部及东北地区低于全国平均水平；大西北经济区最低，为全国平均水平的 70%～80% 之间，其中最低的甘肃省，仅为全国平均水平的 69.5%，为上海的 41.1%。从农村居民人均纯收入看，东部和东北地区均为全国平均水平 1～2 倍，最高的仍然是上海和北京，分别是全国平均水平的 2.40 倍和 2.24

倍；中西部地区低于全国平均水平，大西北经济区仍然最低，约为全国平均水平的60% ~70%之间，最低的甘肃省，仅为全国平均水平的57.2%，为上海的23.8%。农村居民收入水平的区域差距，大于城市居民收入水平的区域差距。数据显示，与上年相比，2008年城乡居民收入水平增速回落幅度，中西部大多大于东部和东北地区。

4. 节能减排成效显著，各地区能耗水平普遍降低

随着国家节能减排战略的实施，各地转变生产方式，节能减排工作力度不断加大。2008年，各地区单位国内生产总值能耗水平下降幅度普遍加快。

在四大板块中，东部地区能耗水平最低，单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元），除山东河北外均在1以下，其中：北部沿海比东、南部沿海能耗水平降幅大。北京仍保持最低的能耗水平，单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元）0.662；降幅较大，2008年比上年下降了7.36%。西部地区能耗水平普遍高于其他三大板块，单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元），在1~4之间，其中宁夏能耗水平最高，单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元）3.686，是北京的5.6倍。

2008年下半年金融危机的风暴虽然猛烈，但是并没有改变我国经济的基本面和长期向好的走势。人们带着率先复苏的信心，披着冬日阳光，走进了充满希望的2009年。

二　2009年我国区域经济逆势中的突破

2009年1、2月，伴随严冬，我国工业增加值仅增长3.8%，呈现近7年的最低，一季度GDP数据滑落到6.2%。在世界经济衰退的漩涡中，我国确立了“保八”的目标。这是改革开放30年以来形势最为严峻的一年。

（一）一揽子刺激经济方案与区域发展的新机遇

面对20世纪30年代以来的第二次世界性经济危机的突袭，2008年11月初，我国快速调整宏观经济政策，迅速由稳健的财政政策和从紧的货币政策，转为积极的财政政策和适度宽松的货币政策。这一快速转舵，虽然是在我国加大改革开放力度，充分释放“市场之手”的作用，逐步融入全球化过程中进行

的，但是并没有因此而迷信市场经济和自由贸易制度，而是大胆、有效地运用政府"有形之手"，迅速启动包括4万亿投资的一揽子方案，在外部经济的打压下，不等不靠，将主动权掌握在自己手里，开始了强有力的经济刺激计划。可以看到，政府有形之手与市场无形之手的配合，不仅广泛调动了各方面的积极性、主动性、创造性，同时，灵活掌握调控的时机、节奏和力度，充满活力。

一揽子方案是一个动态的多元政策的有机组合。在经济全球化深入发展、国与国相互依存日益紧密的大背景下，中国作为一个外贸依存度60%以上的世界贸易大国，面对外部需求的急剧萎缩，以"出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实"的紧迫感，挺起腰、不退缩的坚韧风格，开始了一场前所未有的抗危机战役。主打目标首先确定为：以扩内需为"主引擎"，强力保增长。而在实施过程中则逐步细化、完善，形成了"保增长、扩内需、调结构、促改革、惠民生"这样一个时序性很强的动态一揽子计划。从以下的安排中可以看出，随着"保增长"的推进，"惠民生"作为多元政策核心目标，渐显凸出；大幅度转型更加坚定；"救急"且"谋远"的战略大思路也越来越清晰。

（1）启动两年4万亿投资。在2008年末增加政府公共投资1040亿元的基础上，2009年进一步加大了政府公共投资力度：公共投资安排9080亿元，增加4857亿元。上万个基层医疗卫生服务项目及改造农村教育用房、廉租住房建设、农村饮水、沼气、电网、公路等项目迅速上马。在4万亿的投资计划中，交通基础设施投资占比超过了1/3，弥补了我国交通基础设施长期滞后的历史欠账。总之，在2009年分五批投放的4万亿投资"账单"中，民生和基础设施建设占大头。

4万亿元投资计划在不断充实和完善，为了弱化国有投资对民营企业的"挤出效应"，缓解中小企业融资难，引导、激发民间投资。国家发改委推出鼓励和促进民间投资的20条意见；组织安排了支持中小企业发展的30亿元中央投资。同时，加强了对商业银行开展中小企业信贷业务实行差异化的监管政策。据中国人民银行和银监会2009年10月23日发布联合统计结果称：前三季度全国中小企业贷款余额逾14万亿元，比年初增长3.08万亿元，增幅达28%[①]；城

① 《中小企业人民币贷款前三季度增28%》，《财经网》2009-10-23。



镇非国有投资增长29.5%，比年初回升9.2个百分点。但是，如何通过政府投资的大幅度增加，撬动“民间力量”，引导和带动民间投资增长，实现从政府投资主导的“保增长”，向企业、居民和市场支撑的经济增长转变，是一个不断探索的理想目标。

（2）“投资驱动”与“消费驱动”的辩证思维是一揽子计划的一个十分重要的特点。消费需求是最终需求，以投资促消费是该计划的重要支点。

减税：我国从2009年起全面实施增值税转型改革，企业因此一年可减负1200亿元。据测算，大规模的结构性减税政策，一年可减轻企业和居民负担约5500亿元。

农村：增加农业补贴，提高粮食价格，增加农民收入；扩大农村消费信贷市场；拿出巨额财政补贴鼓励家电下乡、农机下乡。为支持家电、汽车、摩托车下乡，2009年中央财政预算安排250亿元补贴资金。电网、路网的建设，为家电、农机甚至汽车在广大农村的销售进行了基础性铺垫。数据表明，全国家电下乡产品销售出现逐月翻番态势。前三季度，下乡家电销售超过1000亿元。应该说，这只是农村市场火爆的开始。

城市：积极扩大保障房建设；推进医药卫生体制改革，减轻居民医疗负担；改善中小学教师待遇；提高退休人员基本养老金和城乡低保水平，加快社会保障网建设。近日，国家又出台鼓励汽车、家电“以旧换新”的政策措施。受政府出台的小排量车购置税减半、汽车振兴规划等政策推动，2009年以来我国汽车销售创历史新高，连续月销售突破百万辆。在时下全球汽车产业一片萧条，美国汽车三大巨头有两家申请了破产重组的困境中，2010年1月11日，中国汽车工业协会发布最新统计数据：2009年我国国产汽车产销分别为1379.10万辆和1364.48万辆，同比增速达到50%左右，进入千万辆级俱乐部，并首次超越美国，成为世界汽车产销第一大国。

一系列财政补贴政策激活了国内消费市场，2009年前10个月社会消费品零售总额实际增长17.2%，创下历史同期新高。最终消费对经济增长的贡献率达到了51.9%，拉动GDP增长达4个百分点。[①]

（3）统筹国内外两个市场，在扩大内需的同时，努力稳住外部需求，同时

---

① 《一揽子计划撑起中国经济复苏脊梁》中央电视台2009年11月29日（新闻联播）。

加快了“走出去”的步伐。

为帮助外贸企业出口，国家一年内连续8次上调出口退税。海关总署2009年5月12日发布的数字显示，虽然我国外贸进出口总值前4个月同比下降20%以上，但继3月份进出口实现环比增长后，情势逐月趋好。11月份我国进出口总值实现年内首次月度同比正增长，增幅9.8%；12月份增长32.7%。全年进出口总额22072亿美元，比上年下降13.9%。2009年是我国外贸最为困难的一年。在稳外需策略的实施下，虽然世界市场一片萧条，我国外贸绝对值有所下降，但是我们不仅保住了市场，还保住了出口份额上升的势头。2008年，我国外贸占世界贸易的8.86%，2009年预计在9%以上，将超过德国跃居第一出口大国。

从招商引资来看资本的流动，对于观察我国的对外经济形势十分重要。在世界经济寒冬中，从2008年10月份起，我国利用外资额就持续下降。2008年12月份实际利用外资同比降幅最大，达到了54.35%，以后降幅逐渐趋窄，且绝对值逐月回升。2009年8月开始当月正增长。据国家统计局《2009年国民经济和社会发展统计公报》发布：2009年，全国新批设立外商投资企业23435家，同比下降14.8%；实际使用外资金额900.3亿美元，同比下降2.6%。全年总体呈现出前低后高之势。特别值得注意的是，外资并购正在兴起，虽然目前在全国实际利用外资总额中的占比仍然较小，但是从外资并购的项目和并购金额的逐渐增加趋势来看，将成为我国利用外资的一种新方式。

在我国引资趋缓、外资并购我国企业方兴未艾之时，我国企业走出去的步伐却明显加快了。30年来的快速发展，让我国高效企业积累了大量资本；随着经济全球化的深入，我国企业已经广泛进入跨国生产链和全球生产网络之中。为了核心技术为我所用，为了保证供应链和市场的稳定，在资金充裕的情况下，我国企业向境外相关产业链进行投资，是必然的战略需求。但是道路十分坎坷，以下数字让人望而生畏：实施“走出去”战略20多年来，中国企业的海外收购有67%归于失败；2008年中国企业海外并购的损失总共达到2000亿元人民币左右；2009年中国铝业投资力拓也以失败告终。但是，这一切都没有中止中国企业的对外直接投资脚步。据汤森路透集团发表的报告称，2009年，在全球跨境并购规模同比下降35%的情况下，中国企业年内的海外收购总额同比增加40%。2009年2月之后，中国企业的大规模海外并购案风起云涌：湖南华菱钢

铁收购世界第四大铁矿石供应商 FMG 股权，鞍钢入股澳洲矿企 Gindalbie，中国五矿集团收购澳大利亚 OZ 公司，吉利收购澳大利亚 DSI 公司，中石油收购新加坡石油公司 45.51% 股份，中石化收购 Addax 石油公司，苏宁电器注资控股日本老字号电器连锁 Laox 公司……2010 年伊始，又传来了吉利收购福特汽车公司属下沃尔沃轿车公司 100% 股权的消息。据渣打银行估计，2009 年中国对外直接投资将达 1500 亿～1800 亿美元，已经超过了本年吸引的外国直接投资额①。

中国企业 20 余年"走出去"的历程，长期徘徊，屡遭重挫。然而，却在 2009 年全球资本跨国活动的低迷期，取得突破性进展。这标志着我国企业"走出去"将告别蹒跚起步，进入加快发展期。

（4）在一揽子计划中，"10 + 1"项重点产业调整和振兴规划是对骨干产业着力的一着重棋。2009 年 1 月 14 日至 2 月 25 日的 40 多天内，国务院连续召开 6 次常务会议，相继审议通过了汽车、钢铁、纺织、装备制造、船舶、电子信息、轻工、石化、有色金属、物流等十项重点产业调整和振兴规划。7 月，《文化产业振兴规划》出台。文化产业的发展上升到国家战略层面，是国家在刺激经济中，注重服务业和软实力的重要选择。重点产业振兴，同时面对的还有一些行业产能过剩、创新滞后、竞争力弱化等问题。推进重点产业转型，成为关系中国经济全局紧迫而重大的战略任务。

"10 + 1"产业振兴规划直指结构调整，而结构调整的核心是优化升级。16 项科技专项提前启动加速自主创新，既考虑应对当前，也是一个落脚长远，为未来的发展奠定坚实基础的中长期结合的规划。在上述产业振兴规划的指导下，2009 年 8 月，钢铁、水泥等 6 个行业被锁定为调控和引导重点，大力抑制产能过剩和重复建设。敢舍亦善取：在 4 万亿元的投资计划中，投向自主创新、技术改造和结构调整的资金约为 3700 亿元，投向节能减排和生态工程的资金约为 2100 亿元，两项合计占总投资的近 15%。高档数控机床与基础制造装备、大型飞机、新一代宽带无线移动通信网等 11 个重大科技专项获得中央 628 亿元资金支持。我国正处在工业化中期，上述骨干产业的发展和走向决定着我国经济发展的基本态势。统计显示，2009 年初我国工业运行滑落到谷底，在 10 项产业振兴

① 李诗洋：《中国企业"走出去"：步伐正在加快》，《国际融资》2009 年 11 月 3 日。

规划发布4个月后，国内工业增加值增速从1～2月的3.8%回升到了7.3%，其后逐月向上，进入下半年后回升速度明显加快。10月份国内工业增加值增速达到16.1%。我国率先复苏的态势已显。

（5）配合一揽子经济刺激方案，区域改革与发展的统筹布局大大加快。

2009年是改革开放以来国家区域政策出台密集度最高的一年。全年批复10个区域规划，加上《支持福建加快海峡西岸经济区的若干意见》，数量多于历年总和，出台速度与密度亦前所未有。对区域发展实施如此“大动作”，不仅与经济刺激方案形成支撑性互补，同时也迈出了深化改革开放的重要一步。可以说，这是一揽子经济刺激计划的落地方案，是支持战略性大调整的区域新布局。其作用非同一般。

①“钱用在刀刃上”，寻求4万亿投资落地的最佳效果。一揽子经济刺激计划投资的重点指向基础设施和民生保障。在这两大方面，中西部发展落差较大的地区成为投资洼地。显然，这将为产业向重点投资区的转移打下基础。区域的政策配合是“引凤筑巢”，通过将重点区域的发展规划，上升为国家层面的战略规划，政策上再给这些区域创造独特的发展机遇。这样，就为市场之手推动的区域协调发展，提供了方向和动力。

②“东边不亮西边亮”，我国是一个幅员辽阔、区域发展参差不齐的大国，有条件回旋。在东部沿海地区遭受金融危机的重创之时，中西部地区成为主要的贡献力量。全国规模以上工业增加值上半年东部地区增长5.9%，中部地区增长6.8%，西部地区增长13.2%。2009年，中西部区域经济高地和特色区，以前所未有的密集度，跃升至国家战略层面，这不仅可以寻求冲击“最小化”，同时，也给东部的深化改革、加速转型以时机。

③“10+1”产业振兴规划的实施，只有在区域产业政策支持下才能真正落到实处。在东部沿海已具有一定发展基础的情况下，借产业振兴规划之东风，通过内陆地区增长极的选择和培育，推进整体产业结构的调整与升级，进而着力区域经济布局，以此建构从南到北，从沿海到内地，区域多极、各具特色的发展态势。从长远来看，进入后危机时代，发展低碳经济，减少碳排放，将成为世界各国增强竞争力的战略选择。而登上这一阶梯要求的是全国整体性的产业升级。统筹区域和谐发展势在必行。

④新的经济区，根据本地实际拓展改革维度，从经济扩展到城乡、社会和环

境等多个领域。由此，我国新一轮的区域改革试验与探索，进入到一个深化的新阶段。后危机时代，我国将进入工业基础化、城市化的加速期。统筹城乡综合配套改革、“两型社会”试验，正在给“转型中国”垫石、铺路。

综上，可以说，在国际金融危机突发性下压浪的冲击下，我国稳住不惊，迅速启动一揽子应对计划，力挽狂澜，同时面向长远，迅速转身。而这一思路付诸实践的挑大梁者——东、中、西部区域，依据本区域实际分别承重，在为率先复苏注入活力的同时，也支撑起了危机中的战略转型。

在世界性的经济危机中，中国政府调控反应之快，出手之迅速，力度之大，行之高效，引起世界瞩目。2008 ~ 2009 年季度的 GDP 增幅曲线：10.6%、10.1%、9%、6.8%、6.2%、7.9%、9.1%、10.7%，显示的是一个清晰的“V”型反转。回首 2009 年我们在危机中前行的脚步：着眼驱动内需，我们将应对危机的主动权牢牢掌握在自己手里。不仅率先企稳回暖，且年增速达 8.7%，在世界主要经济体中名列第一。在如此动态的背后，更重要的是，我们坚定地把握住了前进的方向，在世界经济危机的猛烈冲击下，没有脱轨。动态一揽子方案，既是一项见效快的扩大有效需求的大胆计划，也是面向长远目标，从根本上解决体制性、结构性矛盾，大力度调结构，启动发展方式转变的大变革的前奏。

（二）在应对危机中区域发展总体格局的变化

1. 透过 2009 年数据动态看趋势

世界金融危机对率先开放、外向型突出的东部冲击较重，2009 年第一季度，长三角和珠三角增速大幅下滑。广东为 5.8%，比 2008 年下滑 3.4 个百分点；上海为 3.1%，比 2008 年下滑 6.6 个百分点；浙江为 3.4%，比 2008 年下滑 6.5 个百分点；江苏为 10.2%，下滑最小，为 2.3 个百分点。除江苏外，均低于全国的平均增速 6.2%。中西部和东北地区有的省区也严重受创，比如山西省 GDP 第一季度同比增长 -8.1%。但是整体上所受冲击则相对较轻。

从第二季度开始，经济逐渐出现企稳现象。从统计数字可以清楚看到，不仅承受危机冲击力不一样，复苏脚步亦出现明显的快慢差，在生产总值超 10% 的 14 个省市中，除天津外，全都是中西部和东北省、市。第三季度，各省市生产总值普遍提高，但增长格局变化不大。东部的后起者——东北板块和环渤海板块

亮点引人瞩目。一些内陆省份不约而同地提出了“弯道超车”的口号。在某种程度上，国际金融危机为中西部地区的赶超提供了机会。后发者整体展示出一种追赶态势。东中西部差距正逐步缩小。

总之，为了应对外部大环境突如其来的变化，不仅仅各地区积极出手“危”中抓“机”，从全局来看，一场中国经济区域整体布局的大变化也正在形成。

2. 解读区域改革“突破点”

以区域改革发展的新突破保增长、促转型，为一揽子刺激方案筑牢“既救急又谋远”的深层次根基，是2009年的一个重要关注点。

我国改革的一个最大特点，就是通过“特区试验田”进行探索。改革不同时期、不同阶段遇到的似乎难以逾越的难题，都在局部地区的试验中寻找可行之策。而后，再将成功经验扩之全局。显然，由于改革带来的社会震荡局限在小范围内，不触及全局的社会稳定，所以这种变革风险代价最小。然而，正是这种“特区试验田”的不断地“突破”和创新，引领着中国的改革和发展之路不断向前。

（1）“老特区”在30年改革开放的基础上，深化改革而图新。

20世纪最后20年，通过东南部沿海改革开放试验，我国成功开辟中国特色社会主义发展道路，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。由此也形成了“东强西弱、南快北慢”的区域经济格局。2003年，我国人均国内生产总值达到1000美元。随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，诸多矛盾凸显，改革进入关键期。从2005年6月上海浦东新区综合配套改革试验区获批开始，老兵重整戎装。承担起新的战略性改革试验任务，成为新一轮改革的排头兵。2009年1～6月，国务院先后批复了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》，《推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》、《深圳综合配套改革试验总体方案》、《江苏沿海地区发展规划》、《横琴总体发展规划》5个东部沿海规划、方案或指导意见。在世界性的经济危机中，我国市场经济改革中的一场更深刻、更全面的“突破”开始了！

改革从经济体制改革拓展到全方位的改革，触及深层次的利益矛盾和体制性障碍。这意味着改革深化，进入攻坚阶段。显然，这已经不是传统的“优惠政

策”所能解决的。浦东新区进行综合配套改革试点，采用的是“三不”政策：一分钱不给、一个项目都没有、一条财税优惠政策都没有。给予的“最大特权”就是在制度创新方面先行先试的优先权。深圳则要求“四个先行先试”：一是对国家深化改革、扩大开放的重大举措先行先试；二是对符合国际惯例和通行规则，符合我国未来发展方向，需要试点探索的制度设计先行先试；三是对深圳经济社会发展有重要影响，对全国具有重大示范带动作用的体制创新先行先试；四是对国家加强内地与香港经济合作的重要事项先行先试。力争在重要领域和关键环节取得新的突破，在全国率先形成科学发展的体制机制，为发展中国特色社会主义创造新鲜经验。

经济社会转型时期凸显的各种矛盾，以及与这些矛盾相关的体制机制性障碍，已经远比前30年改革要复杂。不突破这些难点，我国要在危机中实现转型是不可能的。总之，对于老特区来说，立足在一个新的、更高的历史起点上，激发进一步深化改革开放、再创体制机制新优势，是实现新发展的必由之路。

（2）“新特区”突破以往单纯从经济领域市场化改革入手的框架，以社会、环境问题引领的不同特色的配套改革，成为关键目标。

①中部地区工业化渐趋高潮。政策的关键点是：作为欠发达地区，中部地区要避免走发达国家和我国发达地区先污染后治理，粗放式发展模式的老路，探索出一条低能耗、少排放、可持续发展的现代新型工业化、城市化道路。做资源节约型和环境友好型（简称“两型”）社会改革试验的，是中部的湖北、湖南两大城市群，即武汉城市群和长株潭城市群，其正在向工业化中期迈进，作为先行先试排头兵，正当其时。

②破除城乡二元体制是由经济体制改革转向经济、社会全面变革的关键承接点，是下一步改革的着力点，其直接关系着我国城市化的进程，也是国家明确西部经济发展战略的启动点和推动区域经济协调发展的必然选择。重庆和成都作为西部中心城市，城乡二元结构本身就是其发展中一块绕不开的绊脚石，同时获批成为全国统筹城乡综合配套改革实验区，2009年5月《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》又及时获批。该项试验的成功，不仅可以为全国的城市化探路，同时在大刀阔斧破解城乡二元结构的同时，还将通过统筹城乡发展、建设新农村而为西部大开发闯开一条新路。

综上所述，两方面的变化令人瞩目：一是在区域战略重点的整体布局上，从以点带面到全面铺开，形成东中西部联动新局面。二是改革向多领域深化。这意味着我国改革开放进入了一个全面发展、深化的新时期。观察 2009 年我国区域经济发展态势，从单纯地对外开放到统筹国内国外两个大局，是一个高瞻远瞩的战略大转身。从区域政策的取向来看，统筹两条线的基本点是：深化改革，以解决自身的问题，推动自身建设和发展为主。这既是抗危机的根本，又是在世界经济格局的深度变革中，找准定位，积极参与的基本实力。

（三）东部区域深化改革促转型

1. 珠三角面对危机下的惨淡，奋起大力调整产业结构

在改革开放 30 年间，广东的年均 GDP 增长率是 13.7%，一直处于全国的前列。在金融危机冲击下，外需大幅度滑落，从 2008 年 11 月份开始，广东的出口就呈现负增长，最高一月下泻 31%。这对于外贸依存度高达 155% 的广东来说，打击是摧毁性的。2009 年第一季度 GDP 一下子降到 5.8%，首次低于全国平均水平。财政收入从 2008 年 8 月份开始负增长，最高一个月负增长达到 33.1%。可以说经济总量曾占全国 1/8、进出口总额占全国 1/3 的广东省，是受国际金融危机冲击最严重的地区之一。

珠三角大量外向型企业属于产业链低端的加工贸易型，产品完全依赖国外市场，自主创新度亦很低。以 IT 领域为例，相关专利有 85% 来自国外，高新技术企业对外技术依存度在 70% 以上。这种状况，在本轮经济危机中，不可避免地遭受重创。在出口加工贸易直泻的情况下，2009 年第一季度珠三角工业增加值增速只有 0.9%，进入了经济最惨淡的时期。然而，经济冷暖的反转也迅速且明显，第二季度已经透出丝丝暖意。前三季度规模以上工业增加值增速反弹至 8.7%。经济开始踏上了稳步回升的轨道。

这个“区域板块”是如何有效抗击国际金融危机，又是如何转危为进的呢？

2008 年年底，正是面临金融海啸突袭的最艰难时期，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020 年）》（以下简称《纲要》）获国务院批准通过。《纲要》明确了珠江三角洲地区在全国经济布局中的五个战略定位：即探索科学发展模式试验区，深化改革先行区，扩大开放的重要国际门户，世界先进制造业和现代服务业基地，全国重要的经济中心。珠三角以产业结构调整为主线，在危机

中展开了实现五个战略定位的抗争。

（1）将“抗危机”、保增长和加快产业转移有机结合起来

珠三角是广东经济的主体，面积占全省的20%，却创造了全省80%的经济总量，而面积占80%的东西两翼和粤北山区，经济总量仅占全省的20%。为了改变地区发展差，为了推动珠三角的产业转型升级，广东实行了“双转移”、“腾笼换鸟”等措施，强力提升产业层次。这是一项重大工程，为此，广东省政府运用有形的手，做了三件大事。

第一，本轮广东重点项目中，重点工程是交通运输，其中东西两翼和粤北山区的交通骨干枢纽成为重中之重。“路通财通”，这些现代化的基础设施项目搭建起了东西两翼和粤北山区连接珠三角、实现产业转移、快步发展的骨干网络。

第二，2009年广东投入资金75亿元，在距珠三角腹地100～300公里的环形辐射带上，重点扶持了33个省级产业转移园的基础设施建设。为从珠三角转出的传统产业筑好巢。

第三，广东省政府动用500亿元资金，引导劳动密集型产业落户粤东、粤西、粤北产业转移工业园，而且一次性安排了10亿元加工贸易转型升级专项资金，主要用于扶持企业设立研发机构和总部，扶持来料加工企业在转移中升级转型。

产业转移园成为推动粤东西北快步发展的加速器。2009年以来粤东、粤西、粤北地区的消费、投资、出口等经济指标均明显高于珠三角。1～7月，粤东完成工业增加值377.72亿元，增长20.7%，高于同期全省水平7.3个百分点；粤西完成工业增加值415.57亿元，增长10.0%；山区工业完成工业增加值694.86亿元，增长18.9%，高于同期全省水平5.5个百分点。为广东省的保增长作出有效贡献，也为珠三角的“腾笼换鸟”赢得空间和时间。

（2）引进新产业

从以“三来一补”密集型加工贸易为主，转换成以自主创新的现代产业体系为主，即实现产业形态的跳跃性升级，从根本上转变发展方式。显然这是一场艰难的硬仗。

在“腾笼”之后，引进新的产业是转型的关键环节。广东在抗“危机”中，提出“保增长”不保落后产能，调结构要与保增长齐头并进。并作出了“三促进一保持”的战略部署，即促进提高自主创新能力、促进传统产业转型升级、

促进建设现代产业体系，保持经济平稳较快发展。为此，安排重点建设项目 200 项。总投资 1.76 万亿元，年度计划投资 3030 亿元。这是广东省 30 年来罕有的重大投入。其目的十分明确：就是加速引导资本投向产业升级关键领域。新能源、新材料、节能降耗等高新技术产业成为广东重点建设项目的投资导向。2009 年 1~8 月，广东 200 项重点项目建设完成投资 1826 亿元，占基本建设投资的 47.9%，现已建成投产项目 17 个，新开工项目 53 个。同时，有选择地引进新项目也在积极进行。东莞在松山湖科技产业园区，目前引进的项目中，先进制造业项目占 52.3%，现代服务业项目占 47.7%。随着一大批重点项目建设投产和新项目的引进，“珠江水，广东粮，东莞鞋袜走四方”所代表的广东产业形态正在迅速变脸。2009 年第三季度公布的广东工业企业 100 强中，装备制造业和重化工业分别占到 41% 和 55%，先进制造业和现代服务业升帐挂帅的格局逐步浮出。

（3）新一轮技术革命的指向是低碳经济

广东新生长起来的先进制造业，均以低耗能、低污染、低碳排放为重要特征。在产业的发展与转型中，“保生态、重环保、惠民生”被提到首位。不仅要重点发展核发电装备、大功率风力发电装备、数控系统等重型装备，以及海洋工程、微电子和光电子材料技术、生物医药等，打造世界级先进制造业基地；同时也要使天空变蓝、河流变清，重现羊城“六脉皆通海、青山半入城”的岭南水乡风貌。

（4）在危难中精心扶持中小企业，抓创新、促升级

珠三角的中小企业是改革开放特区试验的“勇闯者”，是社会主义市场经济的一支主力大军。面对国际金融危机的冲击，2008 年下半年，珠三角地区出现了中小企业“倒闭潮”。据中小企业行政主管部门上报的企业关闭情况，广东省 1~9 月企业关闭总数为 7148 家。这个关闭企业数包括关闭、停业、歇业和搬迁数。关闭数量较多的分别是：东莞市 1464 家、中山市 956 家、珠海市 709 家、深圳市 704 家、汕尾市 587 家、佛山市 526 家以及潮州市 432 家。从行业分布看，关闭企业主要集中在纺织服装、五金塑料、电子产品、陶瓷建材等低技术、高耗能的传统行业。我们认为：企业的生生死死，在通常情况下本是正常的经济生态。但是，在这次全球经济动荡中，珠三角在困境中的奋力转型，企业的生死起落，已经不能用正常态来解读。

面对中小企业的困境，2009 年广东各地出台一系列利好政策，加强对中小企业的帮扶，而其着力点是培育自主创新，促转型。如：东莞专门出资 10 亿元，用于中小工业企业贷款贴息和帮助加工贸易企业转型升级；广州市开发区设立 10 亿元创业投资引导基金，重点投资处于种子期、初创期及成长期的科技型中小企业；佛山市南海区实施“雄鹰计划”，设立 8000 万元中小企业信用担保专项资金、1000 万元创业（风险）投资基金，等等。在这一战略实施下，中小企业增强了抗风险能力，广东省经贸委及相关方面的数据显示：广东全省规模以上小型工业企业完成增加值在 2008 年增长 16% 的基础上，2009 年上半年仍保持了 12.2% 的增幅；高于同期全省各类规模工业增速 4.4%；全省以中小企业为主的民营企业上半年进出口 484.4 亿美元，同比下降 1.3%，比全省进出口同期降幅 20.7% 少 19.4 个百分点；上半年全省工业增加值 6995.5 亿元中有 4981.6 亿元是由小型企业贡献的，中小型工业企业对同期全省规模以上工业增加值贡献率从 66.3% 提升到 71.2%。同时，中小企业的户数和吸纳就业人数都不降反增，以中小企业为主的民营经济吸纳总就业人数达到 2000 多万人，比 2008 年末多吸收 140 万人。①

（5）深圳以拓荒牛的精神，改革再“闯关”

珠三角改革发展规划《纲要》，首次从国家层面赋予深圳“一区四市”的重要定位，即国家“综合配套改革试验区”、“全国经济中心城市”、“国家创新型城市”、“中国特色社会主义示范市”和“国际化城市”。

2009 年 5 月 6 日，国务院批准《深圳市综合配套改革总体方案》（以下简称《总体方案》）。该方案进一步细化了《纲要》的要求，明确深圳将以行政体制改革为突破口，以政策的综合配套全面深入改革。其中特别重要的是提出深圳要“实行决策、执行、监督既相互制约又相互协调的政府运行机制”。这标志着深圳进入了改革攻坚和全方位铺开的新时期。一个月后，6 月 29 日，深圳市委常委会议审议并通过了《深圳市综合配套改革三年实施方案》。《总体方案》落地：明确从 2009 年起到 2011 年，力争用三年左右的时间在行政管理体制改革、经济体制改革、社会领域改革等六大方面取得新的突破和进展。这六大任务：一是深化行政管理体制改革，率先建成公共服务型政府；二是深化经济体制改革，完善

---

① 《珠三角一体化　广东调整产业结构促转型》，《人民网》2009-09-20。

社会主义市场经济体制；三是积极推进社会领域改革，加快促进社会主义和谐社会；四是完善自主创新体制机制，建设国家创新型城市；五是加强深港紧密合作，提高区域合作水平；六是建立资源节约环境友好的体制机制，加大建设国家生态文明示范城市。可见，深圳的综合改革力度很大。尤其值得关注的是，行政体制改革"率先"，这表明政府首先要"革新"，要从适应计划经济的管制型的"大"政府，变为一个适应市场经济的公共服务型"小"政府，进而推动全面的综合改革。深圳的改革向整体性、系统性深化。

行政体制改革之路不是坦途，因为它同时要涉及政府职能和管理模式的根本改变。从目前来看，深圳这次行政管理体制改革主要包含以下三方面内容：一是完善大部门体制，实现决策、执行、监督三权的相对制约又相对协调；二是调整行政区划，建立一级政府、三级管理模式；三是转变政府职能。应该说，这是要建立起一个发达的市场经济体系所需要的法治、民主、廉洁、高效的服务型政府，是完善社会主义市场经济的一项大系统工程。难度大，风险也不小。深圳人敢为天下先，是敢在该领域"试水"的第一个。2009年6月10日，深圳市政府以公报形式发布了已经准备就绪的《深圳市深化行政管理体制改革试点方案实施意见》。2009年8月初，深圳市政府机构改革正式拉开序幕，第一步就是在10大领域实行大部门体制，共减少机构15个，精简幅度达1/3。8月5日，深圳市人大常委会正式任命了16个改革后的政府部门的正职领导。探索形成决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的政府架构，是行政管理体制改革的关键一步，深圳这一步走得迅速而果断。

深化改革与"保增长"同步，是2009年深圳发展的一个重要特点。在国际金融危机的冲击下，2009年前两个月深圳经济所受影响十分显著，经济增幅首次出现负增长。随着中央保增长方针的落实，从3月份开始，经济企稳回暖迹象逐步显现。一季度的GDP增速为6.5%，上半年提高到8.5%，1～3季度，在外贸出口形势仍严峻，进出口总额下降16.2%的情况下，启动内需，调整结构，仍然保持了9.6%的增长速度。同时第三产业所占比重上升了3.6个百分点，达54.5%。

（6）整合珠三角经济圈，进而实现与港澳经济的一体化

珠三角改革发展规划《纲要》，提出珠三角要着力加强与港澳合作，扩大对内对外开放，率先建立更加开放、富有国际竞争活力的经济体系。这是从国家战

略角度，对“一国两制”下粤港澳发展的统筹思考。2009年6月，《横琴总体发展规划》获批，同时，十一届全国人大常委会第九次会议决定，授权澳门特别行政区对设在横琴岛的澳门大学新校区实施管辖。这些信号，进一步强化了三地共同发展的预期。

为贯彻落实《纲要》，广东省政府2009年6月发布了《关于加快推进珠三角区域经济一体化的指导意见》，加速推进珠三角的一体化，即实施三个经济圈优化资源要素的配置，包括：珠江西岸经济圈、深莞惠经济圈、广佛肇经济圈。然而，这一思路的最大特点是：在珠三角经济整合过程中，同时考量如何与港澳进行整合，如何推动粤港澳交通、能源、水资源等基础设施全面建设，促进创新圈、港口群与城市群的形成，充分发挥香港在高端服务业方面的龙头作用，提升珠三角在国内外的综合竞争能力。

预计粤港澳三地政府首次推动的合作研究——《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》即将出台。这一研究是在《纲要》基础上，进一步总结三地发展和合作经验；疏理、细化大珠三角城镇群在空间结构、跨界交通、生态环境保护及协调等各个层面的初步建议；积极推进三地城市规划的协调与对接；以战略性思维，前瞻性地勾勒出以大珠江三角洲城镇群为核心，粤港澳经济社会共同发展的基本框架与结构。

人流、物流、资金流等各种经济要素的自由流动，是市场这只手促进三地经济深度融合的基本条件。要素流动的跨境障碍既有“硬的”，也有“软的”。2009年，三地大型跨境交通基建工程已经作为政府年度的重要施政内容开始提速。广东省2009年力推的4个粤港澳交通一体化项目建设，其中港珠澳大桥的可行性研究报告已经获得国务院批复，12月开工，力争2015年建成；广深沿江高速、深圳东部过境高速公路、广珠西线三期等三个项目，也力争在2009年底开工建设。然而，消除“软件障碍”却要困难得多。如何在共同发展的理念下，认同共同利益，通过制度改革与创新，在行业标准、法律体系、服务管理网络和标准等诸多方面，形成一条经济要素畅通流动的通道，是一件很不容易的事，需要更为积极、大胆的探索与实践。应该说，协同探索新型工业化道路，对粤港澳都是很大的挑战，也是一次战略性的大提升。

2009年对于珠三角来说，既是改革开放30年来最困难的一年，也是在改革开放上大步提升的起步年。这种大跌再起，在广东的经济数据中反映明显：第一



季度GDP增长5.8%，低于全国平均水平；上半年GDP增长7.1%；前三季度增长8.6%，接近全国平均。另外，1～10月地方财政收入也由负转正，增长8.4%。1～10月外经贸出口下降17.8%，比全国跌幅少下降了3.1个百分点。

珠三角的再出发，必将为我国后危机时代的转型添上亮丽的一笔！

2. 长三角逆水行舟，清醒应对外需下压浪，实现凤凰涅槃式的沉重转身

在世界经济萧条，外需下压浪直泻20%～30%的情况下，长三角的上海市和浙江省所受的影响是最大的，特别是它的工业。上海的工业产出中，有近1/3是靠出口，受国外订单下降、国际市场原材料价格上涨等因素的影响，上海工业总产值连续7个月负增长，成为整体经济下行的直接原因。第一、二季度，该两地区的增长速度几乎跌到了31个省市的最后几位。江苏由于在几年前已经开始转型，抗力较强，所以增速一直保持在10%以上，状态稳定地处在全国省市的中上梯队。严峻的现实使决策层意识到：不转变经济增长方式就没有出路。

上海增长方式转型的目标十分明确：加快形成服务经济为主的产业结构，即产业结构从"二三一"转向"三二一"。其路径是：围绕经济、金融、航运、贸易"四个中心"建设，做强做大服务业来提升第三产业的比重；但是这绝不意味着退出第二产业，用第三产业进行替代。上海人要做的是：加快上海制造业战略升级。第二产业的发展定位于大力发展先进制造业，极力推动飞机制造、海洋工程、新材料、新能源、医药等9个重点领域高新技术产业化的发展。这一战略升级思路的亮点在于做大第二产业的两端：一个是产前的研发端，一个是产后的营销端。"在制造业U形的微笑曲线中，制造这一环节处于价值的最低端，而研发、营销环节处于微笑曲线的最上面两端，附加值最高，这就是上海要做的。"[①]在世界经济的萧条中，上海制造业按照培育、重组、提升、淘汰并重的原则，战略升级的步伐明显加快。2009年，被上海列入淘汰的项目达700项左右，而服务业增加值占上海经济的比重达到59.4%。

2009年3月《推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》获国务院批准。在国家政策上的大力支持下，上海"四个中心"的建设稳步前进。特别是金融业的发展和探索步伐令人刮目。在短短半年时间里，充分利用先行先试的政策空间，推出了多个"率先"：率先

---

① 谢卫群：《上海，经济转型大幕再启》，2009年11月30日01版《人民日报》。

开展人民币跨境贸易结算试点；率先启动企业人民币出口退税操作；率先推进股权投资领域的对外开放；率先推进在沪外资银行发行人民币债券；率先启动金融国资国企的改革，等等，这必将为我国现代金融业的发展开拓出崭新的空间。

在百年一遇的世界金融危机中，上海长谋远虑、沉重转身，已经登上再出发之路！

浙江是一个资源和市场“两头在外”的出口大省，同时也是一个以“民营经济”为主体，其中99.8%都是中小民营企业的特色省份。企业发展依赖物质资源的投入，以低成本和低价格在市场竞争中求生存，所以产业层次低、布局散、竞争力弱。在世界金融危机的冲击下，经济下滑幅度是超常的。2009年一季度GDP增长速度跌至3.4%，经济总量从曾经的全国第四，退入了全国31个省市的最后梯队。支撑浙江经济发展的民营企业家们的反省沉重而深刻，他们认为，这是改革开放以来民营企业高速发展过程中早就应当重视却被忽略的问题的总暴露，国际危机引起的外需萎缩只是一个导火索而已。他们将金融风暴的冲击看做一种“倒逼机制”，转型升级已经到了不可不为的关口了。浙江的民营企业正面临重要的机遇期和转折点。

众所周知，浙江是我国民营经济的发源地。这里的民营企业，素以“草根韧劲”、“反应灵敏”而闻名遐迩。那么，在这场危机中，他们是如何转“危”为“机”呢？

一是以科技创新铺路。宁波慈溪市是一个县级市，曾连续四次成为全国科技进步先进县市。2009年在金融危机中，慈溪进一步把科技投入占财政总支出的比例从原来的4.5%提高到5.08%，2.23亿元的财政科技投入撬动了数十亿元的企业科研投入，鼓励企业依靠科技进步实现转型升级。在2009年广交会上，慈溪的科技型产品受到国内外客商的追捧，仅一期就达成意向1.5亿美元，同比增长15%①。慈溪之路正引领浙江民营经济加速向现代产业集群转型。民营大中型骨干企业抓住产业政策机遇，加大研发投入，主动向战略性新兴产业进军，更显出民营企业未来之路的宽广。浙江各界十分重视危机后出现的“危机修正”效应。可以预计，后危机时代，努力实现浙江民营经济的整体升级，已经成为从政

① 《科技创新牵引浙江产业急速转型》，2010年1月5日《青年时报》。



府到企业界的共识。

二是以海外并购战略促转型。2009 年虽然是浙江民营企业受创严重的一年，但也是有眼光、有能力的浙商忙于海外“抄底”和“并购”的一年。2009 年，在全球经济低迷之际，一批有名的海外企业资产缩水，难以自拔。面对这样的价值洼地，浙商当机立断，出手不凡。截至 2009 年 10 月 31 日，浙江省海外并购经核准的企业共有 30 家，总投资额为 33588.84 万美元，涉及化工、机械、矿业和纺织等 12 个行业①。收购行为首先带来的是技术效应，通过对技术领先公司的收购，对先进技术进行消化吸收和再创新，可以提升自身在该领域的技术优势；再者就是从管理、文化上实现跨国融合，扩大全球市场。但是这批有战略眼光的浙江企业家更迫切想做的，是通过跨国资本运作完成快速转型，大步从传统增长模式中走出来。这种魄力和胆略不能不令国人敬佩。2009 年，吉利集团刚刚收购澳大利亚自动变速器公司 DS，接着又出手 20 亿美元锁定沃尔沃。23 岁的吉利与 81 岁的 DSI、82 岁的沃尔沃站在了一起。正是这样，吉利集团再次荣膺 2008～2009 年度“中国最受尊敬企业”大奖。

2009 年前三季度，浙江省生产总值为 15828 亿元，比去年同期增长 7.7%，增幅比一季度和上半年分别回升 4.3 个和 1.4 个百分点。浙江第三产业增长了 12.5%，对经济增长的贡献率达 67.6%，拉动 GDP 增长 5.2 个百分点。三产增加值占同期 GDP 的比重同比提高了 2.7 个百分点。

在金融危机中，江苏比上海和浙江显得更洒脱一些。2009 年 1～10 月，江苏实现工业增加值 13591.31 亿元，同比增长 13.4%。远远跑在了两位兄弟的前面。江苏经济之所以能在世界金融危机中挡住冲击，保持稳定增长，主要在于江苏早于危机前几年，已经意识到 20 世纪全国瞩目的“苏南模式”和外向型的低端制造业，已经不能有效适应新世纪发展的需要。他们果断地吸引人才，加大力度发展创新型经济，从“江苏制造”向“江苏创造”转变。在这场危机之前，江苏已经开始了三方面的大力度转型。一是率先调整产业结构，加快了电子信息、生物医药、新能源、新材料等高新技术产业等战略性产业的发展。同时，支持关闭落后产业，2006 年以来，仅小化工厂就累计关闭 4300 多家。2009 年前三季度，江苏新能源、新医药、新材料、环保产业产值分别增长 64%、30%、

① 《海外企业巨头频陷价值低洼　30 浙企忙着买名牌》，2010 年 12 月 25 日《青年时报》。

20%和19%；二是加快现代服务业的发展。积极打造国际服务外包产业带，促进“世界制造基地”向“世界办公室”转变。目前江苏已拥有3个国家级服务外包基地城市和示范区，培育了80家承接国际服务外包的重点企业。2009年前10个月，全省服务外包合同总额达32.8亿美元，同比增长17.4%；三是调整“苏南”和“苏北”的布局，缩小地区经济差距。从2001～2008年，苏南向苏北产业转移项目5261个，总投资1961.4亿元，提供各类帮扶资金累计达4.5亿元；苏南与苏北对口互派干部约700人次。从2006年，苏北经济总量增幅开始历史性超过全省平均水平。①

2009年6月10日，《江苏沿海地区发展规划》获国务院批准。江苏紧紧抓住沿海开发上升为国家战略的机遇，加快推进沿海地区建设，不仅将主动与长三角经济圈实现真正的“无缝对接”，一个以港口群和陇海线为依托、服务中西部，面向东北亚，连接新亚欧大陆桥的东方桥头堡亦将浮出，东起江苏连云港，西至荷兰鹿特丹。可以预言，这是江苏转型的第四着重棋，即以更大的步伐，以横跨亚欧大陆的魄力和眼光，开始一轮新的战略性结构调整。

2009年三季度，长三角核心区16城市实现生产总值41806亿元，占全国经济总量217817亿元的近1/5。GDP平均增速达到10.1%，增速比一季度回升了2.2个百分点，比上半年回升了0.9个百分点。

3. 环渤海湾

在长三角和珠三角遭遇世界金融寒风突袭，步履暂缓之时，环渤海湾却如冬梅绽放，成为区域经济中的一个亮点。从2009年一季度GDP数据看：天津逆势高速增长，为16%，超过了7年居第一位的内蒙古，占第一位；北京比2008年下滑2.9个百分点，下滑速度已经比2008年三、四季度明显趋缓。河北省为8.5%，比2008年下滑1.6个百分点，回落幅度亦收窄。山东为7.0%。整体高于全国平均水平。1～3季度，天津GDP增速为16.3%；河北省为9.6%；北京为9.5%；山东为10.5%。从全年的走势来看，基本上呈现出一季度见底、二季度复苏、三季度稳步回升，且保持总的运行曲线高于全国均值的运行态势。

---

① 郑晋鸣、陆金玉：《江苏——中欧领导人峰会缘何选址江苏》，2009年11月30日《光明日报》；汪晓东等：《把更多精力放在调结构上》，2009年12月2日《人民日报》。

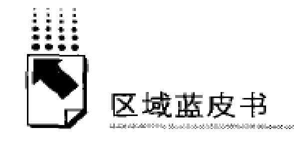
解析其内在的原因，一是该区域开放较晚，吸取、借鉴了先行者的经验；二是在先行者“摸着石头过河”之时，该区域起主导作用的国有大中型企业通过改革，找到了与社会主义市场经济相兼容的公有制实现形式。在面向市场的改革中，多年积累的实力使其走出国门的定位，不再是以“两头在外”的形式介入全球制造业产业链低端，而是直指重型装备、电子等高端制造业，且兼顾国内外两大市场。2009年，在政府“一揽子经济刺激方案”的实施下，国有大中企业既受“益”，也受“重”，首先挺起中国经济的脊梁。国有经济在这次抗世界经济风暴冲击中，在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域的实力和控制力，充分显示了其主导作用。

除了上述历史赋予的优势之外，该区域在危机中的以下变革，不仅大大提升了其抗“寒”能力，同时也为后危机时代的发展做了战略性铺垫。

（1）以产业结构的战略性调整，促升级，走新型工业化道路

环渤海湾，特别是其中的京津冀地区，原来就有较强的重化工业的基础。在先行区从“两头在外”的低端“中国制造”走向“中国创造”的时候，重化工的步子显然加速了。危机推进了我国重化时代的到来。那么，作为重化的强势地区是如何转型的呢?

第一，从资源驱动转向创新驱动。河北钢产量已经连续7年位居全国第一，是我国响当当的钢铁大省，但是以往的吨钢利润却只相当宝钢的1/4强。2008年世界经济跌宕中，在企业重组整合中逆势浮出的河北钢铁集团，在2009年金融风暴的巨浪中，依然没有退缩，选择的是一条坚决淘汰落后产能，通过自主创新，调整产品结构的艰难之路。2009年他们一是投资170亿元，支撑一批产业结构调整的重点项目；二是成立技术研发机构，加大新产品研发力度。上半年，累计开发新品种100多个，其中12个（类）新品种填补国内空白。目前正按照“生产一代、开发一代、储备一代”的思路，以自主创新支持主打系列产品的优化升级。2008年10月～2009年6月，我国钢铁行业已连续8个月全行业亏损，但河北钢铁集团依然实现了逆势上扬，2009年上半年，累计实现营业收入683.3亿元、利税22.6亿元、利润4.72亿元。2009年是21世纪以来我国企业最困难的一年，但是河北钢铁集团却是满载收获的一年。在8月发布的2009年世界500强排行榜中，该集团以240.34亿美元的营业收入名列第375位，实现了河北省企业在世界500强中零的突破。



第二，抓高端大项目、好项目建设，通过产业置换，大力度地促转变发展方式，优化产业结构，提升产业水平。

在2008~2009年世界金融危机的冲击下，天津全市有1375家企业停产半停产；冶金、石化、汽车、纺织、服装等重点行业生产回落，企业亏损面扩大；财政收入、外贸出口也出现了较大幅度下滑。但是2009年前三季度，天津市生产总值仍然增长16.3%，始终在全国各省市的前列。

重要的支持力量是：2007年以来，天津先后实施了工业、服务业、自主创新、交通、市政建设、区县等770个重大项目建设，总投资达到1.6万亿元，同时积极引进了一批高端大项目、好项目。滨海新区目前已经形成航空航天、电子信息、汽车以及装备制造、石油和海洋化工、现代冶金、生物制药、新材料新能源等主导产业。同时，现代物流、现代金融、服务外包等新的现代服务业亦迅速成长。在世界金融危机的打压下，虽然有一批企业倒下，但也有一批新企业进入：空客A320飞机总装线项目已有9架飞机交付使用；百万吨乙烯项目建成；新一代运载火箭等项目也在加快实施。2009年一到三季度，面对严峻的全球经济形势，滨海新区逆势而上，继续保持了经济的平稳快速发展，国内生产总值增长达23.1%。

第三，塑自主创新之魂。2009年3月，国务院正式批复中关村科技园区为国家自主创新示范区，其将利用全球创新资源，建设一批世界一流水平的新型研究机构。国务院要求中关村科技园区创新体制机制，在政策上先行先试，主要包括开展股权激励试点，深化科技金融改革创新试点，支持新型产业组织参与国家重大科技项目，实施支持创新创业的税收政策等。目标是：在21世纪前20年，将中关村建设成为具有全球影响力的科技创新中心。

从1988年，国务院批准以中关村地区为核心成立北京市新技术产业开发试验区至今，20多年来，中关村不仅集聚了一批高新技术企业，总收入也从14亿元提高到目前的超万亿元，成长为全国最具实力和竞争力的科技创新和高新技术产业发展基地。2009年10月30日，创业板在深交所挂牌交易。在首批登陆的28家企业中，有6家来自北京，数量居全国之首。而这六家北京企业中，有五家来自中关村国家自主创新示范区。这五家公司“平均年龄”还不满十岁，却已经在各自的专业领域成为创新的领军者。可见，中关村已经是我国创新企业最活跃的生长地。

天津滨海新区从创区开始，就一直重抓创新、密集，筑巢引凤，多方服务。

现有各类研发机构、企业技术研发中心将近200家，博士后工作站52家。目前正在加快建设高新技术产业园，国家生物医药创新园，民航科技产业化基地等20多个国家级的科技研发中心，启动实施了一大批重点领域和关键技术攻关项目，高新技术产业的产值已经占工业总产值的47%。

在看到京津两市创新活力的同时，还应当引起注意的是，京津高铁和高速公路等交通干线的建成，串起了京津冀八个有一定规模的产业区：即中关村、亦庄、廊坊开发区、天津华苑、武清开发区、塘沽高新区、泰达和津港保税区。在这条产业带上，已经初步形成了电子信息、通信、生物医药、光机电一体化、新材料、绿色能源等六大新兴产业。可以说，这条极具潜质的高新技术产业带的形成，将奠定该地区从传统重化工向新型工业化转型的坐标。

第四，发展低碳经济，抢占战略性产业制高点。调结构，一方面是要在存量上淘汰落后产业，抑制过剩产能；另一方面是要在增量上发展战略性新兴产业，促进产业结构优化升级。

低碳经济，这是金融危机后全球最热的一个明星词汇，在2009年12月召开的哥本哈根联合国气候变化大会上更是成了全球眼球关注的顶峰。我国在这次大会上的庄重承诺，将使低碳经济成为我国产业转型的一大关键点。

在“绿色北京”理念的指导下，北京大力发展绿色经济，倡导绿色消费，同时把发展低碳经济作为资源节约型和环境友好型城市建设的一个重要战略导向，推动首都可持续发展。实现措施是多方面的：从淘汰“三高”企业，从市中心区140多家污染企业搬迁、停产、转产，到大力发展高新技术和现代服务业，优化能源结构，严格机动车新车排放标准，研发自主品牌的新能源乘用车等，低碳经济作为一个全新的生态系统，几乎涉及城市发展和居民生活的方方面面。北京的行动是全方位的，成效也是明显的：2009年北京提前41天完成全年蓝天目标，空气质量做到了连续十几年改善，而在国家发改委公布的考核成绩单上，北京成为唯一一个连续3年超额完成节能减排的指标的省市，也是目前全国能耗指标最低的省市。

北京另一个重要行动点是：在华能集团北京热电厂投资建设我国第一个燃煤电厂二氧化碳捕集试验示范项目。该项目是我国和澳大利亚两国政府2007年《关于气候变化和能源问题的联合声明》中的国际合作项目。自去年北京奥运会前投运以来，高效捕集二氧化碳气体进行循环利用，获得了令世人瞩目的良好的

经济和社会效益。二氧化碳回收率大于85%，二氧化碳纯度达到99.9%，日产最高达到9吨，一年来累计捕集二氧化碳1900余吨，并且全部进行了再利用。北京行动更重要的意义在于：为我国掌握二氧化碳捕集核心技术、占领煤电未来制高点、提高相关技术自主创新能力，提供了技术研发平台和相关技术支撑。目前，华能集团已经在上海石洞口第二电厂开始建设世界上最大的二氧化碳捕集工程，工程建成后，每年可捕集10万吨高纯度的二氧化碳，通过市场销售可获得销售收入3000万~4000万元。[①]

北京第三个重要行动点是将节能减排落实到产业和产业集聚区。低碳经济需要低碳技术、低碳产业来支撑。目前昌平已聚集能源科技类企业335家，囊括了石油、煤炭、电力，以及太阳能、风能、核能、生物质能等各个能源行业。中国石油大学、北京化工大学、华北电力大学、清华大学核能技术设计研究院等113所科研机构为昌平能源科技产业提供者源源不断人才和智力支持。该区已经形成了集研发、应用、孵化、技术扩散和技术创新于一体的"能源科技产业基地"。未来的蓝图是：这里将围绕能源科技产业的重大需求，对产、学、研资源进行有效整合和聚集，打造国家级能源科技产业发展的示范区，能源科技技术交易中心，以及能源科技产业化和能源科技人才培养的基地。北京正在为我国在哥本哈根联合国气候变化大会上的庄重承诺而努力。

滨海新区是中国绿色经济的先行区。2008年3月13日，国务院下发《关于天津滨海新区综合配套改革试验总体方案的批复》，明确要求在滨海新区建立清洁发展机制和排放权交易市场。2008年9月，全国第一家综合性排放权交易机构在天津滨海新区揭牌成立。获财政部和环保部批准，该交易所主要开展二氧化硫和化学需氧量等主要污染物排放权交易综合试点，包括建立健全主要污染物排放权一级和二级市场，逐步实现主要污染物排放权有偿使用和交易等。作为一个新生事物，该所除了引进先进的排放权交易技术，还在积极探索适合我国的经济、行政、法律、市场四位一体的新型节能减排机制，促进我国排放权交易的一体化，与国际化的交易平台接轨进行准备。所有这些工作，也为碳交易，包括交易平台和交易系统，做了必要的前期准备。

低碳产业、低碳技术以及低碳金融，是支撑低碳经济的三大支柱力量。虽然

---

① 杨亮、国亮、伯勇：《华能：二氧化碳捕集在行动》，2009年12月4日《光明日报》。



作为一种新型的生态经济刚刚开始在我国的大地上生长，但是在重化工强势的环渤海湾，却在危机的最困难时候着手铺开一条通往未来的希望之路。现代重化工，不再是拼资源、高污染、高排放，而是在低碳经济的理念中，立足长远、优化永续地运行。

（2）黄河三角洲高效生态经济区的建设上升为国家发展战略，以资源利用和生态环境改善为主线，工业化之路另辟蹊径

2009 年 6 月 5 日央视新闻播出：今年起，河北省在全国率先实行全流域生态补偿："谁排污谁付费"决定对七大水系的 56 条河流全部实行跨界断面水质目标考核和生态补偿机制。据报道，该举措取得可喜成果，目前一些河流已经变清。钢铁大省的如此大动作，是一件令百姓高兴的事。但是何时能走出"先污染、后治理"的老路，却是国人更强烈的期盼。

2009 年 11 月 23 日国务院正式批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》（以下简称《黄三角规划》）。黄河三角洲包括山东省东营和滨州两市全部，以及与其相毗邻的 19 个县（市、区），总面积 2.65 万平方公里，占山东省的 1/6。该地域与京津冀都市圈接壤，是环渤海地区的重要组成部分。《批复》对黄河三角洲的功能定位是：充分发挥资源和区位优势，依托山东，对接京津冀，服务环渤海，面向东北亚，统筹经济社会和生态一体化发展，建成全国重要的高效生态经济示范区、特色产业基地、后备土地资源开发区和环渤海地区重要的增长区域。这一定位，从后危机时代环渤海地区的发展来看，其意义深远。

①变轨——把生态建设和经济社会发展有机结合起来，通过发展方式的根本性转变，走上科学发展之路。

黄河三角洲是中游黄土高原水土流失的承载体。至今未利用的土地近 800 万亩，人均未利用土地 0.81 亩，比我国东部沿海地区平均水平高 45%，是我国东部沿海土地后备资源最多的地区。[①] 该地区油气资源丰富，但是其开采进入后稳定期，资源型城市需要加快转型，且生产过程已经对环境造成不同程度的污染，加上淡水资源短缺，人均占有淡水量约为 300 立方米，是山东省人均占有量的 85% 左右，全国人均占有量的 10% 左右，[②] 生态环境难以为继。作为一个后开发

① 徐锦庚、马跃峰：《黄河三角洲，领航高效生态经济》，2009 年 12 月 4 日第 8 版《人民日报》。

② 徐锦庚、马跃峰：《开创高效生态经济发展新模式》，2009 年 12 月 15 日第 17 版《人民日报》。

区，开发空间虽然很广阔，但是，在这块成陆时间短，土地碱化严重，生态脆弱的土地上，绝不能再走粗放型增长的道路。《批复》所提出的是一条实现开发建设与生态保护的有机统一，即“在开发中保护、在保护中开发”的新思路。这意味着在高原黄土直下千里形成的这片最年轻的冲积三角洲上，将出现一种与资源环境承载力相适应的高效生态经济发展新模式。其目标是：构筑现代产业体系，建设高效生态经济区。显然，对于有较强重化工基础的环渤海湾来说，这不仅是对历史发展的深刻反思，也是向新型工业化道路的果断转轨。

②领航——走向高效生态经济发展新模式。依据《黄三角规划》，黄河三角洲的开发开放，将注重五方面的支撑：一是以推进资源节约型、环境友好型社会建设，全面增强区域可持续发展能力；二是充分发挥区位和资源优势，推动产业结构优化升级，形成以高效生态农业为基础、环境友好型工业为重点、现代服务业为支撑的高效生态产业体系；三是强化基础设施支撑，包括水利、交通、安全清洁的能源保障体系基础设施的一体化建设；四是加快社会事业发展，以改善和保障民生为重点，大力发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，形成覆盖城乡、设施完善、适应生态经济发展的公共服务体系；五是创新体制机制，深化改革开放，为高效生态经济发展提供强大动力和制度保障。预期目标十分明确：到2015年，基本形成经济社会发展与资源环境承载力相适应的高效生态经济发展新模式；到2020年，率先建成经济繁荣、环境优美、开放、富足的国家级高效生态经济区。

显然，这已经不是单纯的工业化道路选择问题，发展方式的变革，不仅是经济，囊括了人与自然，以及社会生活的方方面面。这意味着后开发区发展的一种全新的理念和路径。我国与黄三角类似的地区有很多，黄三角的后出发，不仅使先行者刮目相看，而且对于后来者更具有非同一般的意义。

（四）东北再振兴——新一轮起跳

1. 东北老工业基地振兴五年后再上新阶梯

2003年的中央11号文件《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，以国有企业改革为重点的体制机制改革和创新，拉开东北老工业基地振兴的大幕。作为我国最后一个完成计划经济向市场经济转轨的地区，5年多来，取得了一系列重要成果。从以国有经济为主导多种所有制经济蓬

勃发展的经济结构，到产业结构、创新能力，对外开放水平等，经济实力和城乡面貌均发生了很大变化。2008年，在世界金融危机风暴袭击下，东北三省经济总量仍达到28196亿元，与2003年相比，5年经济总量翻了一番多，年均增长13.05%。高于全国平均水平4个百分点；实际利用外资176.9亿美元，同比增长30.7%，高于全国9.1个百分点，超过长三角地区约18个百分点。2009年一季度，东北地区实现地区生产总值5257.2亿元，同比增长8.5%，高于全国增速2.3个百分点，显示了较强的抗风险能力。2009年上半年，东北三省经济企稳回升态势明显，成为我国增长最快、形势最好的地区之一。黑龙江、吉林、辽宁实现GDP分别增长8.9%、11.7%和11.5%，均高于全国平均7.1%的增幅。

但是，在看到以上优势的同时，也要看到劣势：一是振兴不是一个解决了工业和国有企业问题就可以一蹴而就的事，而是要实现各产业协调，经济、社会的全面发展，可持续发展，提高人民生活水平和质量；二是经济的外向度远比东部沿海要低，制约了东北经济的发展。

2009年9月9日国务院33号文件《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》正式出台。在总结、吸收前一段振兴经验基础上，以实现新型工业化道路为核心，经济、社会、生态环境的全面振兴为目标，力争在应对国际金融危机中实现新的跨越，加快形成具有独特优势和竞争力的国家级增长极，在后危机时代站在一个新的产业起点和战略层面上获得更好更快地发展。

这是21世纪以来，老工业基地从向市场经济转轨，再向新型工业化飞跃的新一轮起跳。

2. 与世界经济接轨——高奏改革开放的华美乐章

东北三省的经济结构和资源禀赋，决定了它从来就是一个与大市场紧密相连的经济体。但是其目前的外向度，不仅与开放较早地区相差很大，而且从发展的需求上看，也已经成了制约经济发展的软肋。2009年，世界经济步入寒冬，然而，迅速扩大沿边及沿海的开放度，却是东北地区不惧“寒”的一个令世人瞩目的亮点。2009年7月1日，国务院批复了《辽宁沿海经济带发展规划》；8月30日，《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》亦获批准。

长达2900多公里的辽宁海岸线，在中国沿海地区的最北端，是中国东北地

区唯一的出海口。沿岸的大连港、锦州港、营口港、葫芦岛港、丹东港形成了一个颇具规模的优良港口群，可与世界140多个国家和地区通航，是东北亚面向亚太地区最便捷的出海通道。

早在2005年底，辽宁省已经着手进行沿海经济带的开放与开发。起初是把沿海经济带称之为“五点一线”，所谓的“一线”，是指大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛6市所辖的21个县（市）区和12个沿海县市组成的沿海地带的“一线”，“五点”是其中的大连长兴岛临港工业区、营口沿海产业基地、辽西锦州湾经济区、丹东产业园区和大连花园口工业园区5个重点发展区域。随着“五点一线”经济带的开发与建设，开发的范围逐步扩大，现在已扩大到“二十二点”。规划总面积也由当初的582.9平方公里扩大到如今的701.11平方公里。《辽宁沿海经济带发展规划》将以“五点”为切入点，以培育新的经济增长点为核心，在前几年努力的基础上，进一步加大现代化基础设施建设；构建以精加工原材料、先进装备、高技术、物流等为骨架的节能减排、环境友好的新型产业体系和产业集群。产业集聚和新型产业体系的落地过程必然是一个制度创新和技术创新的综合过程。该《规划》的实施，意味着辽宁将迎来又一个重要发展期。可以预计，在今后东北区域经济发展中，辽宁沿海经济带将带动三省腹地经济发展，成为一个强有力的新引擎。

辽宁沿海经济带规划，将有力推动东北振兴的步伐，也将推动我国东部沿海改革开放新格局的形成。2008～2009年，东北地区受世界金融危机的影响和长三角、珠三角相比相对较小，经济发展速度明显快于两位先行者。可以推断，这种发展格局将持续相当长的时期。目前中国沿海地区经济发展和开发开放已形成了“三大四小”格局。三大是指珠三角、长三角和京津冀地区，四小是指北部湾、海峡西岸、江苏沿海和辽宁沿海。辽宁沿海经济带有望成为我国东部沿海经济增长新的增长极。

“长吉图开发开放先导区”升级为国家战略，是2009年东北大步改革开放的另一波。规划中的“长吉图”，系指吉林省的长春市、吉林市部分区域和延边州。该区域面积和人口均占吉林省的1/3，经济总量占一半以上，是我国参与图们江区域合作开发的核心地区。该区域将运用国家赋予的先行先试权，开拓通往俄、朝、日、韩、蒙等国的陆海联运国际运输新通道，推动建设中俄朝跨境经济合作区，探索建立国际自由贸易区；同时积极增强自身能力：打造新型工业基

地，积极引进国内外金融、证券、保险等金融机构，开展国家首批创投基金试点，成为我国沿边开发开放的先行区和示范区。

除了以上两大事件之外，还有一系列的举措也不容忽视。

2009年4月21日，位于中俄边境的绥芬河保税区浮出，成为我国第6个综合保税区。这是东北地区唯一的沿边陆路综合保税区，加上东北已有的沿海大连保税港区，就形成了“南有大连港，北有绥芬河”的双保税区的格局。综合保税区是设立在内陆地区具有保税港区功能的海关特殊监管区域，实行封闭管理，是目前中国开放层次最高、政策最优惠、功能最齐全的海关特殊监管区域，是国家开放金融、贸易、投资、服务、运输等领域的试验区和先行区。显然这是加强中俄经贸合作的重要一步。

可以看出，从沿海、沿边到内陆，大力开辟新的对外合作口岸和大通道，东北地区正在迅速构筑起全方位对外开放的新格局。

新中国成立以后，在“一穷二白”国土上工业化艰难起步，东北三省曾以坚强之躯担负起共和国重化工主力军团的重任。然而，向市场经济转轨的滞后，国企改革的沉重，数十万产业工人的艰难转型，却让这个先行军团经历了滑铁卢式的跌宕。但是，东北老工业基地振兴的大幕一旦拉开，这块从来都不缺少实力的黑土地，那些从来都不惜力的人们，就以百米速度出发了。可以期盼，他们将用激情发力托起振兴，成为21世纪转型中国的一支重要生力军。

（五）中西部区域紧抓历史机遇在大发展中奋力转型

2008年下半年以来经历的世界性经济大减速，对东部地区的冲击强度很大，而中西部地区的感受则明显轻得多。观察不同地区的状况，原因有二。

第一，中西部地区经济的外向度较低。以2007年出口占GDP的比重来计算①，中、西部地区这一指标为6.08%和8.18%，而在东部地区则为53.1%，这意味着由外需萎缩引发的出口下滑，东部地区承受的冲击力度要比中西部大6～9倍。

第二，“一揽子刺激方案”中的大头——基础设施、民生项目投资，以公共服务均等化理念为指导，投向的是地区网络的短板，中西部地区受益程度显然要

---

① 以2007年人民币兑美元平均汇率为7.5215计算。



大于东部地区。2009 年上半年全国城镇固定资产投资同比增长 35.3%，而东部地区增长为 26.7%，中西部地区则分别增长 38.1% 和 42.1%。损失小、投入多，在经济冲击下，支持了中西部地区可以“弯道超车”的经济速度。

从另一角度观察中西部地区，可以说，2009 年出现的这种加快发展态势有望持续。一是从产业转移来看，大规模基础设施建设，企业落地和成长环境将得到根本改善，加上内陆企业的成本优势，产业集聚带的大力度培育，必然会增强有实力的大、中型企业、外向型企业落户中西部地区的引力。二是从我国经济结构由外向型向内需型的转变来看，在城镇化进程加速的背景下，中西部地区也是我国潜力最大的内需市场。这种巨大的内力，将主导制造业重心的逐步内移。三是，2010 年中共中央国务院一号文件：《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》中，明确指出：新的一年将健全强农惠农政策体系，推动资源要素向农村配置，推进工业化、城镇化和农业现代化，努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。具有广阔农村的中西部地区是重要受益区。中西部地区面临历史发展重大机遇期。

1. 中部崛起，再造高地

2006 年 4 月 15 日，中央 10 号文件《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》正式出台。中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南六省，从国家层面确定的战略定位是“三基地、一枢纽”，即粮食生产基地，能源、原材料基地，装备制造业、高技术产业基地，以及纵横东西南北的综合交通运输枢纽。

2006～2008 年，短短 3 年间，中部六省发展活力竞相迸发，中部崛起工作取得明显成效。中部地区 GDP 年均增长 13.2%，位居我国东、中、西、东北四大区域板块第二位；占全国 GDP 的比重由 2005 年的 18.8% 提高到 2008 年的 19.3%；粮食产量连续 5 年创历史新高，占全国粮食产量的比重提高到 30.5%。但是，欣喜之余，如果站在更高、更广阔的角度，来审视中部地区发展的话，除了经济实力快速提升，就会看到，中部地区在很多方面还处于全国平均水平之下：2008 年，中部地区人均地区生产总值不足全国平均水平的 80%，仅为东部地区的 48%；人均财政收入不及全国平均水平的一半，仅为东部地区的 36%；货物进出口总额仅占全国的 3.9%。在人均公共支出等社会事业方面，中部地区在四大板块中也处于落后的位置。

2009 年 9 月 23 日，国务院第 81 次常务会议审议并原则通过《促进中部地区崛起规划》（以下简称《规划》）。这是继《西部大开发“十一五”规划》、《东北地区振兴规划》之后，国家从促进区域协调发展的战略角度出发，出台的又一重大区域性规划，标志着促进中部地区崛起工作进入了新阶段。

（1）城市群的扩展与中部经济带

《规划》指出，要加快形成沿长江、陇海、京广和京九“两横两纵”经济带，积极培育充满活力的城市群。这是对目前中部城市集群发展趋势，富有前瞻性的一个导向。中部六省目前形成和正在形成的是 6 大城城市群，即中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群、皖江城市带、环鄱阳湖城市群、太原都市圈。在推动中部崛起的过程中，城市集群是最有活力的一支主导力量。从近几年的态势看，中部城市群正处于一种迅速发展的阶段，数量增加、规模滚动扩展。比如长株潭城市群，由原来的长沙、株洲、湘潭三市空间范围，扩展到 8 市，囊括了衡阳、岳阳、常德、益阳、娄底在内的空间区域。环鄱阳湖城市群，则是立足“昌九工业走廊”向周边扩展，目前已经形成了包括鄱阳湖周边的三市 38 个县。太原都市圈，原来是以山西省会太原为中心，包括晋中、吕梁、阳泉、忻州市的部分县，目前已经拓展到了太原加以上四市的全部空间范围。皖江城市带，原来包括马鞍山、芜湖等 8 市 29 县，现在已经覆盖了包括合肥在内的江淮城市群。特别值得注意的是：和以上空间演进同时进行的，是城市化进程的加速。中部城市群的城市化水平低于全国平均水平，更远远落后于东部三大城市群。在这一领域的进展对于中部崛起将起到非常重要的作用。预计今后，沿长江、陇海、京广和京九“两横两纵”经济带，将成为中部崛起的脊梁。

（2）力调结构，大跨度转型

中部城市群在绵延扩展的同时，在经济活动和活动方式上，也发生着重要变化。

中部城市群的第二产业是“二、三、一”结构中的老大，且以传统制造业为主，产业层次低，能耗高、污染重、竞争力弱。2008 年下半年到 2009 年的世界金融风暴对这种生产方式的冲击是强烈的，中部相关地区的感受也是当头一击。但是，在中部整体稳得住的情况下，工业结构转换，由粗放型向集约型发展的步子走得跨度大且坚定。

以山西省煤矿整合重组为例：山西是煤炭资源大省，煤矿低水平、粗放式的开采与经营造成矿难频发。全球金融危机，给山西煤炭产业造成重创。在 2009

年一、二季度地区生产总值均为负增长的情况下，以煤炭企业整合重组与煤炭开采秩序治理整顿相结合的行业整合，依然毫不迟疑地展开了。这是一场求新图变的生死抉择。全省矿井由2600座减少到1053座，企业主体由2200多个减少到130个。淘汰了生产能力30万吨/年以下小矿井，全部实现机械化开采。在保留的煤矿中，国有占20%，民营占30%，混合所有制占50%。[①] 进入11月，安全生产开创出新水平，煤炭产量恢复到历史最好水平，达到6100万吨。与此同时，开始了煤炭循环经济的探索。从2009年开始，准备用两年时间，投入811亿元巨资，支持206个煤炭循环经济项目，发展循环经济，延伸煤炭产业链条，实现"黑色煤炭、绿色开采"。

同时，冶金、电力、水泥等淘汰落后产能的工作也大刀阔斧地展开了。敢舍善取，大力度地推进结构调整，是这个工业大省的重要战略取向。第三季度，山西地区生产总值由负转正。然而，山西并不满足于当前所为，更大幅度地转型，需要多方面的政策配合。一个"转型发展综合配套改革试验区"的构想正在孕育之中。

（3）加快推进建设"两型社会"的路径选择

2007年12月，国务院正式批准在湖北武汉城市圈和湖南长株潭城市群设立资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区。2009年，在世界经济的寒流中，两试验区虽然均有明显下滑，但是上半年武汉城市圈增速为10.9%；长株潭城市群为13.6%，分别高于全国平均水平3.8个、6.5个百分点。在困难的经济形势之中，两大城市群依然坚定地在"两型"试验上跨步向前。

2009年是"两型"试验的开创期。两大城市群在建设"两型社会"的路径选择上所进行的探索与思考，如果简单概括的话，以下三点值得深思。

①将"两型社会"的建设纳入法治轨道。节能、节水、节地已经在两地全面展开，而且已经取得了明显成效。2009年上半年，湖南省二氧化硫排放量为41.07万吨，同比下降4.5%。提前完成国家"十一五"二氧化硫减排任务。在"十一五"节能"期中成绩单"中，湖南节能目标完成进度为66.95%，位列全国第三。但是，人们已经不满足于"环保治污风暴"等行政型的环境治理，开始编制"两型"试验区域规划，经人大批准后，运用法治对禁止开发区、限制

---

① 《结构调整要敢舍善取（感言　特别策划·应对危机一年间）》，2009年12月3日第9版《人民日报》。

开发区、重点开发区和优化开发区的建设进行控制。法治将成为“两型社会”建设的基本保证。

②制度与机制探索。充分利用国家赋予的“先行先试权”，大胆探索和全面创新体制机制，是2009年“两型社会”试验区的一个取向特点。生态文明理念固化成制度，建立健全“全防全控”制度体系。从再生产的全过程制定环境经济政策，将环境保护贯穿于生产、流通、分配、消费的各环节。同时还要将保护环境体现在工业、农业、交通运输、建筑、服务等各领域，落实到政府机关、学校、科研院所、社区、家庭等社会组织的各方面，建立起全面覆盖经济社会发展的环境保护制度体系，是一项全新的探索。

③产业选择。建立“两型社会”的产业支撑。2009年，国际金融危机冲击不仅为加快转变发展方式、调整产业结构提供了一个有力的倒逼机制，同时，提升战略支点，以全球视野来思索“两型社会”建设，亦成了各界共识。在试验区的行动计划中，有三点值得关注：一是从国际绿色潮流和可持续发展的大趋势中，既看清了“两型社会”建设的艰难，同时登高远望，在先走一步的豪迈中，意志更坚定。二是从单纯的环保，开始探索建立“两型产业”。三是具有抢占国际先机的竞争意识，结合当地实际，积极争夺低碳经济的制高点。意在这个平台上培育“两型产业”，以增强经济社会发展的长期综合竞争力，为我国“两型社会”建设探索出能长期管用并可广泛借鉴的经验和模式。无论是武汉城市圈，还是长株潭城市群，“两型产业”已经是一个公认的产业支撑目标。

（4）安徽文化创意产业突起

近三年来，安徽的文化创意成为新兴产业中的佼佼者，以增速高于全省GDP 9.8个百分点的速度增长。2008年下半年，全球危机将整个世界推入“寒冬”，安徽经济虽然放缓，但是文化产业却在危机中一路攀升。这一年全省文化产业增加值达260亿元，首次超过汽车工业，远远高于同期全省GDP增长速度，成为保增长的一支重要力量。进入2009年，安徽不停步地继续深化文化体制改革，截至9月，安徽全省165家经营性文化单位完成转企改制。改革抢占了先机，创新取得了市场突破。2009年1～9月，仅省属文化企业，就实现营业收入99.96亿元，同比增长16.9%。安徽的出口能力和东部沿海地区相比是个短板，但是文化创意产业却一枝独秀，不仅仅敢于“走出去”闯世界，而且出手不凡。2009年10月举行的法兰克福国际书展上，安徽出版集团携近300种对外图书和



光盘华丽亮相，掀起了一个版权输出的“安徽旋风”。安徽出版集团在文化产品的“中国制造”上成绩突出，年文化产品、文化装备以及服务外包业务年收入近3亿美元，占全国地方出版企业外经贸总额的2/3。[①]

文化创意产业的安徽突起，预示着中部产业结构调整掀开了新的一章。

（5）江西鄱阳湖生态经济区

镶嵌于江西省北部的鄱阳湖，作为我国最大的淡水湖和湿地，是我国长江流域调洪蓄水、调节气候，保证中下游粮食安全和用水安全的重要生态功能保护区；已被世界自然基金明确认定为全球重要生态区。从20世纪80年代，江西省就注意到了鄱阳湖区域的生态环境问题，以“治湖必治江、治江必治山、治山必治贫”这一全新的生态修复和发展模式，开始实施造林战役。20多年来，森林覆盖率增长近1倍，水土流失面积下降近2/3，鄱阳湖湖体面积增加40%多，直接带动500余万贫困人口脱贫。2009年12月12日，国务院正式批复《鄱阳湖生态经济区规划》。这既是对江西省多年地区发展战略的肯定，同时，也从国家战略层面提出了未来大发展所必需的提升与突破。

鄱阳湖生态经济区包括南昌、景德镇、鹰潭3市，以及九江、新余、抚州、宜春、上饶、吉安市的部分县（市、区），共38个县（市、区）。该区域以占江西30%的国土面积，承载了全省近50%的人口，创造了60%以上的经济总量，是江西综合实力最强、发展潜力最大的地区，也是中部发展的重要支点之一。《规划》明确其功能定位是：全国大湖流域综合开发示范区、长江中下游水生态安全保障区、加快中部崛起重要带动区和国际生态经济合作重要平台。经济区将充分吸收国内外大湖流域综合开发的经验和教训，通过构筑这“三区一平台”，在大湖流域保护和发展的协调统一上探索出一条新路。

大湖流域综合开发与治理，目前仍是世界各国根据本地实际探索的重大课题。鄱阳湖生态经济区的铿锵脚步必将记录史册。

2. 新一轮的西部大开发

2009年是实施西部大开发战略的第十年。十年间，西部地区国内生产总值由1998年的14647.38亿元增加到了2008年的43643.46亿元，年均增长率

---

① 刘杰、李舫、何聪光、李陈续、李宏伟、李蕾：《安徽深化文化体制改革巡礼：春潮涌动看江淮》，2009年11月4日《人民日报》。



11.7%，高于全国 9.64% 的年均水平，是新中国成立以来增长最快的十年[①]。在全球金融风暴的袭击中，西部地区既是受创程度最小的地区，也是我国抗危机"一揽子经济刺激方案"受益较大的主要地区。2009 年 8 月 20 日，国务院出台的《关于应对国际金融危机保持西部地区经济平稳较快发展的意见》，不仅充分肯定了西部十年的成就，同时明确指出：全面实施应对国际金融危机的一揽子计划，要把西部大开发放在更加突出的重要位置，财政转移支付和扩大内需新增投资要继续向西部倾斜，重点投向民生工程、基础设施、生态环境和灾后重建等领域，促进西部地区经济社会平稳较快发展。2009 年前三季度，全国投资到农村地区的固定资产同比增长 33.6%；而中西部地区该项投资增长不仅快于东部地区 10 个百分点，且增幅高于全国的平均水平。在进入新世纪经济最困难的这一年里，西部则在转"危"为"机"理念的指导下，启动了下一个十年的新一轮西部大开发的强力引擎。

（1）西部能源重地夯实我国新型工业化的基本动力格局

西部是我国能源基地。实施西部大开发的十年，是我国以西电东送、西气东输等重点工程为龙头，加速西部地区的能源建设的十年。如今，西部地区已经形成了一批大型水电基地、火电基地以及煤炭和石油天然气基地。截至 2008 年年底，西电东送南、北、中三大通道往东部送电能力已经达到 6318 万千瓦，形成了与东部优势互补，协调发展的新格局。

高效环保的理念使能源建设开始向水电与风电倾斜。截至 2008 年年底，西电东送的电源中，水电规模达到 1858 万千瓦，占全国水电装机规模的 10.8%；西部风电装机发展很快，目前在全国的占比已经达 50%。除此之外，151 座小型水电站，622 座太阳能光伏电站，也在运转，为 134.5 万户无电居民解决用电。

2009 年 12 月 14 日，天然气西二线霍尔果斯至中卫段与中亚天然气管道同步建成投产并对接，中亚开始向我国送气。西气东输二线是我国能源大动脉，是目前世界最大的管道工程。中国—中亚天然气管道起自土库曼斯坦和乌兹别克斯坦边境格达伊姆，途经乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦，止于中国境内新疆霍尔果斯。这是我国修建的第一条跨国天然气管道。中亚天然气管道与西气东输二线对接，在

---

① 西北大学中国西部经济发展研究中心：《中国西部经济发展报告（2009）》，社会科学文献出版社，2009。



30 年内每年向我国供应400 亿立方米天然气，开启了中国利用国际能源的新篇章。

2009 年 12 月的哥本哈根世界气候大会上，我国政府作出承诺：控制温室气体排放目标，到2020 年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放将比 2005 年下降 40% ~45% 。天然气作为清洁能源将在未来减排中扮演重要的角色。据权威人士预测，再过十年，天然气有望取代石油成为全球第一大能源。400 亿立方米的天然气相当于4000 万吨的石油。显然这对我国控制温室气体排放将起重要作用。

（2） 成渝城乡一体化的探索

2007 年 6 月，国家发改委下达了《重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》；2009 年 1 月 26 日，国务院发布《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》；5 月批复《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》。这意味着成渝统筹城乡改革的步子加快了。

统筹城乡综合配套改革，是我国特色社会主义发展过程中一个特定阶段的必然探索。“城乡统筹”虽然只有四个字，但是这一改革所触动的却是国民经济的全局。

如此重大而艰巨的任务所以落在成渝，其战略优势十分明显：成渝是我国中西部地区两个特大中心城市，且以“大城市带大农村”，城乡二元结构矛盾突出，而具有典型性。重庆市 3200 多万人口中农村居民约占 80%，2008 年城乡居民收入比为 3.5:1。成都市有 1100 多万人口，其中约 55% 为农村人口，城乡差距也不小。

实际上两市早在几年前就开始策划统筹城乡发展战略，并从多方面开始了艰难的探索。解决城乡二元结构问题，是我国改革过程中的“一块硬骨头”。成渝两个西部市所以选择这一突破口，是源于对中国发展大趋势的清醒判断，那就是 30 年的快速发展，我们已经有实力以城带乡，可以以工支农，我国已经进入一个城市化加速阶段。两市决心大，步伐坚定。2008 年“5·12”大地震也没能压其锐气。从灾后重建工作伊始，统筹城乡就是一个重要的指导思想。

统筹城乡的重心是农村土地管理制度改革。重庆、成都两市先行先试，突破口的选择各有千秋。重庆市在保证耕地保有量和粮食区域基本自给“红线”的基础上，以“地票”为轴心，稳步开展城乡建设用地增减挂钩、农村土地有序交易，以探索建立城乡一体的建设用地市场。“地票”的核心思想是“先造地后用地”，“先补后占”，可有效防止现有征地模式的弊端。更重要的是，可以通过“地票”的收益反馈农村，实现了工业反哺农业，城市带动农村。可以说，这是

在流通领域，通过市场化手段对土地管理制度改革的探索。

成都市则是以“确权”为核心，开展农村土地管理制度改革的。这是继实行土地承包制，即把种地权还给农民以后，再一次明确界定土地的使用权。但是，这里讲的确权，不仅限于明确界定土地的集体所有权，农民对耕地的使用权，而且要明确界定所有农村耕地、山林、建设用地与宅基地的农户使用权或经营权，以及住宅的农户所有权。这是耕地保护、土地集约使用的基础。可以说，这是农村土地管理制度的进一步改革，是统筹城乡综合配套改革的基础性工作。在艰难的探索中，几经试点，成都已经摸索出一套实际可行的确权程序和实现路径。2009年，成都市全面完成农村产权确权登记颁证，同时相应的配套改革稳步推进。

实际上，两市的试点相辅相成。成都在“确权”之后的土地流转将吸取重庆经验，而重庆也已经在试验区开始“确权”。两者的相互促进显而易见。

在成渝，统筹城乡发展不再只是一个理念，而且是一种既有前瞻性，同时又可操作的战略和举措。这种示范作用将大大促进我国城市化的进程。

（3）培育西部增长极

2006年3月，广西北部湾经济区成立。2008年1月，《广西北部湾经济区发展规划》（以下简称《规划》）获国务院批准，正式实施。北部湾是我国西部地区唯一的沿海区域，也是中国沿海与东盟国家进行海陆空交往的枢纽。广西北部湾经济区的开放、开发，作为中国—东盟战略合作区，上升为国家战略，意味着西部大开发进入了一个直接面向世界的新阶段。

2008年下半年虽然遭遇世界金融风暴的突袭，在《规划》实施的推动下，北部湾经济区继续保持较快发展速度，实现地区生产总值增长17%；2009年，广西抓住了“一揽子经济刺激方案”向中西部倾斜的机遇，完成了一个地地道道的“项目建设年”：上半年，全社会固定资产投资完成2509.8亿元，同比增长57.7%，包括24条铁路和24条高等级公路、钦州保税港区三号～八号泊位、防城港20万吨级进港航道等一大批基础设施和134个重大产业项目。2009年1～3季度广西GDP增速达13.7%。

2010年1月1日，按照《中国—东盟全面经济合作框架协议》的时间框架，中国—东盟自由贸易区全面启动。这意味着，中国和东盟10国这个有着近6万亿美元国民生产总值、4.5万亿美元贸易额的区域，正式以7000余种商品“零关税”，实质性开放服务贸易市场，进入零关税时代。广西北部湾经济区是我国

接触零关税的最前沿，也是国际经济合作区的“路网枢纽”。2009年是该区域海、河、陆、空交通建设并进的一年。12月29日，广西在3个重大交通项目的通航通车仪式上，同时，举行6个重大交通项目开工仪式。至2012年，广西将基本建成中国通往东盟的区域性交通枢纽，以亮丽的现代化设施，笑迎八方商客！

2009年6月25日，《关中—天水经济区发展规划》获国务院批准，与北部湾经济区、成渝经济区一起，组成了西部大开发具有国家战略意义的三足鼎立的重点经济区。西部新的经济增长极的培育，进而形成带动力强、联系紧密的经济圈、经济带和城市群，是新一轮西部大开发的强力引擎。

（4）西部资源大省转型路径的探索

内蒙古自治区是西部的资源大省。西部大开发十年，内蒙古一直保持着不凡的发展速度，就像一匹草原骏马，一路狂飙。1999～2008年内蒙古经济年均增长16.8%，比全国平均增速高6.8个百分点，其中2002～2008年连续七年增速居全国第一名。工业增加值占GDP的比重已经达到48.9%，由工业化初期进入以重化工为主导的中期阶段。2008年，内蒙古核心城市包头GDP为1760亿元，人口250万，人均国民生产总值超过7万人民币，首次超过1万美元，与我国沿海发达城市基本持平。

2009年，在世界经济寒流中，内蒙古依然如故，1～3季度，2009地区GDP达5895.51亿元，按不变价计算，比上年同期增长16.9%，增速继续居全国首位，快于上半年0.7个百分点。危机之下，内蒙古一方面为“保增长”而尽最大努力；另一方面，也在不断地反思自己的发展方式。内蒙古是发展中的民族自治区，地域辽阔，资源丰富，资源型产业是地区主导的产业。2009年，煤炭产量6.37亿吨，取代山西成为我国第一产煤大省。但是毕竟底子薄、基数低、经济规模小，资源型开发中产品的附加价值低，经济增长方式粗放，投资依赖特点显著。随着工业化之路的向前延伸，不能无限制地利用自己的资源，不能污染草原、蓝天，已经成了内蒙古人的沉重思考。近年来，“保护与建设并重，保护与开发并重，以保护为主”[①]的理念日益清晰，转型轨迹逐渐浮出：一是资源开发更加注重深加工产业链的延伸，比如内蒙古核心城市——包头，就由过去传统的单一“草原钢城”模式，向钢铁精深冶炼、稀土资源供给加工、重型机械装备制造、

① 《内蒙古活立木蓄积量已达13.6亿立方米》CCTV.com，2009-09-25。



铝业生产、煤化工、电力能源等复合型、科技型的新工业城市转变。二是强化生态保护。着力实施退耕还林、退牧还草、林业生态建设、风沙危害和水土流失治理等八大重点生态建设工程，目前生态环境恶化已经出现了整体遏制、局部改善的历史性转变。三是经济发展的落脚点放在促民生。持续提高居民收入：2008年城镇居民人均可支配收入14431元，居全国第9位、西部的第一位；农牧民人均纯收入4656元，居全国第14位，连续六年居西部地区第一位。同时，大力提升教育水平，完善城乡社会保障体系。内蒙古人正在将奔跑中的思考变为奔跑中的战略行动！

2009年12月24日，国务院正式批复了《甘肃省循环经济总体规划》。这是国家战略层面的第一个区域循环经济发展规划。甘肃也是一个资源大省，将未来的发展定格在循环型工业、循环型农业和循环型社会建设上，努力探索通过这一路径如何实现科学发展，将走出一条西部资源省份的新型工业化之路。

从资源大省的粗放型开发走向新型工业化强省，无论是内蒙古自治区还是甘肃省，伴随大力度地经济转轨、社会转型，还有相当长而艰巨的路要走。然而，中西部以后发优势瞄准“两型社会”，向新型工业化的全面推进，将与东部艰难转型经验互补，形成合力，揭开区域和谐发展的新篇章。

三　展望2010：后危机时代区域经济的发展取向

历史警示，危机往往是重大历史转折的开始。在金融危机的打压下，世界经济衰退一年有余，虽比预计的要短，然而，世界和中国的改变却都非同寻常。

（一）解读国内外两个大势

国际金融危机肆虐之时，新兴经济体的群体性崛起，对世界经济下滑的稳定力，成了世界经济寒冬中的一道意味深长的亮丽风景。更令人瞩目的是，这种变动加速了世界经济、政治格局的深度变革。

在国际经济活动中，发达国家从来都是国际经济秩序的主导者。八国集团就是这种理念的代表。在此次经济风暴中，发达国家的经济实力削弱；发展中国家，特别是新兴经济体迅速崛起。在这种动势下，八国集团对全球经济的决定权已经失去现实意义。2009年9月25日，20国集团会议在美国匹兹堡发表联合声明，宣布20国集团取代8国集团，成为国际经济合作与协调的首要平台。在



G20 的会议桌上，以中国为首的新兴国家堂而皇之入座其中。世界政治、经济发展格局正在重构。

匹兹堡峰会就扩大新兴国家话语权取得一致意见。声明指出，新兴市场和发展中国家在国际货币基金组织的份额至少增加 5%，发展中国家和转轨经济体在世界银行的投票权至少增加 3%。据报道，目前美国在国际货币基金组织的投票权为 17.4%，中国仅占 3.72%。经过一轮新的改革后，中国在国际货币基金组织的投票权将增加，有望超过日本，投票权比重由原先的第六位升至第二位。[①]从 G 8 到 G 20，国际力量进入一个新的平衡期，原来进行协调的旧秩序渐渐失效，新秩序正在逐步形成。

后危机时代即将到来，我国在全球经济格局变动中角色的转换，已经引起世界各国的高度注意。随之而来的“责任”，也几乎容不得半点迟疑。当代中国的大局已经同世界的大局日益紧密地联系在一起。从国际大宏观角度来看，我国必将继续深化改革开放，在全方位国际合作中加速发展。即使在复杂的环境中经历千回百转，此大势亦必将引领未来！

从国内来看，2008 年全国人均 GDP 突破 3000 美元；权威人士预测，到 2010 年底，这一数字将会接近 4000 美元[②]。这意味着我国踏入了工业化、城镇化加速期。从发达国家发展历史的经验来看，这一时期也是居民消费迅速扩大的时期。因此，在后危机时代，我们有较大的发展空间。抓住这一重要机遇期，各区域立足本地实际加大力度调整收入分配，完善保障机制，建立以内需为支柱的经济模式，是我国步入可持续、稳定、较快发展的关键。可以说，支持这一转型而必需的变革，绝不亚于 20 世纪 80 年代以来的力度。改革开放在局域经济发展中的全面深化，将支持我国在全方位国际合作中的定位。

（二）2010 年区域经济面临的问题与发展的取向

如果说 2009 年是 21 世纪以来最困难的一年，那么，面对国内外两个大局的深度变革，2010 年将是最复杂的一年。

2010 年，中国区域经济的谋变，将与国内外经济格局的动态交织在一起：

---

① 赵长茂：《从中国视角看国际金融危机对世界格局的影响》，2009 年 10 月 27 日《学习时报》。

② 汝信等主编《2010 年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2010。



包括危机中各国大规模经济刺激计划的后期效应；后危机时期世界政治、经济、金融格局和发展态势的深刻变化。变革中的动态不仅有难以预测的不确定性，也存在应对新问题的高难度。

1. 2010年区域经济协调发展是"转型中国"的必要支撑

2008～2009年这场源自美国华尔街扫荡全球的金融危机告诫世人：发达国家过度消费，新兴国家以高速发展的制造业支撑，这种畸形的格局，已经不可持续。危机后，一方面以美国为首的经济体开始理性地调整储蓄和消费结构，超前消费、过度消费、负债消费模式不再受青睐，回过头来重振实体经济，增强高端制造业的生产能力；另一方面，在外贸需求大大减弱的情况下，外贸依存度较高的制造业大国，特别是新兴市场经济体受创严重，不得不实施逆向调整，改变出口导向型模式，扩大国内需求，减少对外部需求的依赖。金融危机不仅重塑了世界经济版图，同时也在重塑各国的发展模式。

2008年我国的外贸依存度仍然高达59.84%。从2008年下半年到2009年，"保增长、扩内需、调结构、促改革、惠民生"一系列政策的出台，驱动力结构向内需倾斜，已经十分清晰。然而，从动力结构的理念转变到建立一个内生性的健康、可持续的经济体系，绝不是一蹴而就的事。这是一个关系到经济、社会方方面面的重大转型。2009年大力度的区域政策就是这一转型的一着重棋。预计2010年在区域谐调发展方面将呈现以下态势。

（1）2009年区域政策密集出台，体现了我国深化改革开放从点向面，从东部沿海向内陆扩展的大势。预计2010年，列入国家战略层面的重点区域还将扩展。东中西部协调发展格局，将成为我国大幅转型的基本支撑。

（2）不同地区、针对不同问题的政策试验区频频亮相，列入国家发展战略重点，指向改革配套向经济、社会、环境各个层面突进。预计2010年这一重要趋势还将强化。各区域从多维角度对经济、社会发展转型的深入探索与实践，将大力度地推动改革进入新阶段。

2. 突破产业升级的体制墙

在金融危机的冲击下，我国传统产业受创最为严重。这既指以大出大进为特征的劳动密集型来料加工型低端轻工业，也包括传统重化工业。外需市场的萎缩是受创原因之一，但是更应引起重视的是发展中的深层次矛盾和内在问题。

我国经济增长很大程度上依赖低成本的人力、物质资源的大量投入。目前我

国已成为世界煤炭、钢铁、铜的第一大消费国，第二大石油、电力消费国；同时，带来了传统重化工所导致的高污染、高能耗问题。目前，我国的二氧化硫排放量全球第一。单位 GDP 能耗、人均 GDP 能耗都处于世界高耗国家之列。总之，传统产业 60 年的发展，已经到了一个不进则衰的大调整的关口。世界性危机打破了我国传统产业末路的繁荣。2009 年，加强科技支撑是一揽子计划的重要组成部分。在密集出台的十大产业振兴规划中，以科技创新为主轴加快转型升级作为主导思想，指出了这些主导我国经济的重要产业“鲤鱼跳龙门”的思路。但是 2010 年，首先面对的是多个行业出现的产能过剩。

产能过剩是旧体制的痼疾。然而，当我国已经大步融入世界市场的时候，我们就不能仅仅看国内，因为这是在世界市场的调整中，我国一些重要行业出现严重产能过剩。根据国家发展和改革委员会的调查，钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅、风电设备六个行业产能过剩，成为国家调控的重点行业。这其中不仅有传统产业，新兴战略产业风电设备也名列其中。目前中国风电机组整机制造企业已经超过 80 家，2010 年中国风电装备产能将超过 2000 万千瓦，超过年风电装机规模的一倍。区域如何配合，如何突破体制障碍，充分发挥市场的调节作用，既从根本上扼制低水平的重复建设，又有利于这些行业应对世界市场的变化，是 2010 年实施产业振兴规划的一大挑战。

3. 区域全面加大科技创新的实施力度

2009 年我国汽车业取得了令世界刮目的业绩。但是由于核心创新技术不在自己手里，所以国外大的汽车厂家，是以 40% 的资本，占据 50% 的份额，攫取 70% 的利润。目前，外资企业在我国汽车零部件市场已占有 60% ~80% 的市场份额；而在关键的汽车电子、发动机等高科技领域的市场份额则高达 90%。国际资本运用高科技占领中国汽车市场，这一事实不能不提醒我们，即使是在我国属于朝阳产业的现代制造业，以科学技术、自主创新为驱动力的升级，亦时不我待。

2010 年，与区域发展战略重点从点向面扩展相一致，高新技术开发区、示范区、创新试点也将全面布局。继北京中关村之后，武汉东湖高新技术开发区已成为国务院批准的第二个国家自主创新示范区，安徽合肥也成为全国首个科技创新型试点城市。在国家不断加大科技创新支持力度的大环境下，各地方政府、企业将积极跟进，建设一个现代、高效的区域创新网络，应当是区域协调发展的重心。

我国正在进行的这场现代化，是人类历史上前所未有的大变革。以科学技术

为这场变革的重要原动力，不仅仅将带动我国从过去60年的发展模式中走出来，还将支撑我国跨越后危机时代的激流险滩，踏上新型工业化之路。

4. 低碳经济走上区域竞争舞台

据权威人士证实：2009年我国进口原油约为2.04亿吨，比上年增长14%。至此，我国的石油消费进口依存度已达52%。这是我国自1993年首次成为石油进口国之后，第一次超过了国际公认50%的警戒线[①]。在2009年哥本哈根气候会议之后，我国的能源问题再次成为关注焦点。2010年1月末，由温家宝总理领军的我国最高级别能源机构——国家能源委员会宣告成立。

2010年，站在区域角度审视能源问题，思路为更广阔：后危机时代，在世界传统贸易市场有所萎缩、蹒跚之时，以发达国家为主导、构建的多层次碳交易市场作为新型贸易体系的重要内容将快速走来。2008年，全球碳交易市场总额突破1000亿美元，权威人士预计，到2013年有望超过石油市场成为世界第一大市场。碳交易通过市场机制之手强制性地将低碳经济送上主导各国发展的宝座。

低碳经济作为一种以低能耗、低污染、低排放为基本特征的社会经济发展模式，如此快步登上历史舞台，是人类社会继农业文明、工业文明之后的又一次重大进步。低碳经济是从能源革命开始的生产方式的替代：从高度依赖能源向低能耗、可持续生产方式的转变；在能源结构上由高度依赖石化燃料向低碳型、可再生能源的转变。然而，并不仅限于此，其几乎涉及国民经济的各个领域，从发展模式、经济结构、消费理念，直到人们的生活方式和社会生活的方方面面。进而，还将从环境优化上，改变地域生态，带来的是全新的生态系统。可以说，低碳经济是人类自觉的生存选择：为了“让地球换个活法”，人类首先得换个活法！

在我国2009年的区域发展动态中，已经感受到我国不同区域触摸低碳经济的尝试。“后危机”时期中国经济的全球化，需要有勇有谋的行动。低碳经济，将成为新一轮科技支撑的战略制高点。2010年，各区域在低碳经济的同一个起跑线上，将各显其能，成为其强化国际竞争力的重要支撑。

2010年，新的技术变革初露曙光，新的发展机遇亦悄然而至。我国改革开放踏入新阶段，工业化模式面临大幅度转型，城镇化步伐加快将启动我国内需的动力杠杆。在这三个变革的交点上，区域经济将进一步迎来全面、和谐发展的新机遇。

---

① 《能源安全问题再次令人瞩目》，2010年1月20日《环球时报》。

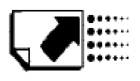


表1　2008年各地区经济发展基本情况

区域			地区生产总值(亿元)	第一产业增加值(亿元)	第二产业增加值(亿元)	第三产业增加值(亿元)	三次产业结构	年底人口数(万人)	人均地区生产总值(元/人)
东部	北部沿海综合经济区	北京	10488.03	112.81	2693.15	7682.07	1.1∶25.7∶73.2	1695	63029
		天津	6354.38	122.58	3821.07	2410.73	1.9∶60.1∶37.9	1176	55473
		河北	16188.61	2034.60	8777.42	5376.59	12.6∶54.2∶33.2	6989	23239
		山东	31072.06	3002.65	17702.17	10367.23	9.6∶57.0∶33.4	9417	33083
		经济区	64103.08 (19.59)	5272.64 (15.62)	32993.81 (19.77)	25836.62 (20.41)	8.2∶51.5∶40.3	19277 (14.71)	33254 (1.46)
	东部沿海综合经济区	上海	13698.15	111.80	6235.92	7350.43	0.8∶45.5∶53.7	1888	73124
		江苏	30312.61	2100.00	16663.81	11548.80	6.9∶55.0∶38.1	7677	39622
		浙江	21486.92	1095.43	11580.33	8811.17	5.1∶53.9∶41.0	5120	42214
		经济区	65497.68 (20.02)	3307.23 (9.80)	34480.06 (20.66)	27710.40 (21.89)	5.0∶52.7∶42.3	14685 (11.21)	44602 (1.97)
	南部沿海综合经济区	福建	10823.11	1157.75	5415.77	4249.59	10.7∶50.0∶39.3	3604	30123
		广东	35696.46	1970.23	18402.64	15323.59	5.5∶51.6∶42.9	9544	37589
		海南	1459.23	437.61	434.40	587.22	30.0∶29.8∶40.2	854	17175
		经济区	47978.80 (14.66)	3565.59 (10.57)	24252.81 (14.54)	20160.40 (15.92)	7.4∶50.6∶42.0	14002 (10.69)	34266 (1.51)
	东部		177579.56 (54.27)	12145.46 (35.99)	91726.68 (54.97)	73707.42 (58.22)	6.8∶51.7∶41.5	47964 (36.61)	37024 (1.63)



续表 1

区域			地区生产总值(亿元)	第一产业增加值(亿元)	第二产业增加值(亿元)	第三产业增加值(亿元)	三次产业结构	年底人口数(万人)	人均地区生产总值(元/人)
中部	黄河中游综合经济区	陕西	6851.32	753.72	3842.08	2255.52	11.0 : 56.1 : 32.9	3762	18246
		山西	6938.73	302.48	4265.77	2370.48	4.4 : 61.5 : 34.2	3411	20342
		河南	18407.78	2658.80	10477.92	5271.06	14.5 : 56.9 : 28.6	9429	19593
		内蒙古	7761.80	906.98	4271.03	2583.79	11.7 : 55.0 : 33.3	2414	32214
		经济区	39959.63 (12.21)	4621.98 (13.70)	22856.80 (13.70)	12480.85 (9.86)	11.6 : 57.2 : 31.2	19016 (14.51)	21014 (0.92)
	长江中游综合经济区	湖北	11330.38	1780.00	4963.61	4586.77	15.7 : 43.8 : 40.5	5711	19860
		湖南	11156.64	2007.40	4933.08	4216.16	18.0 : 44.2 : 37.8	6380	17521
		江西	6480.33	1060.38	3414.88	2005.07	16.4 : 52.7 : 30.9	4400	14781
		安徽	8874.17	1418.08	4137.35	3318.74	16.0 : 46.6 : 37.4	6135	14485
		经济区	37841.52 (11.56)	6265.86 (18.57)	17448.92 (10.45)	14126.74 (11.16)	16.6 : 46.1 : 37.3	22626 (17.27)	16725 (0.74)
	中部		77801.15 (23.77)	10887.84 (32.27)	40305.72 (24.15)	26607.59 (21.02)	14.0 : 51.8 : 34.2	41642 (31.78)	18683 (0.82)
西部	大西南综合经济区	云南	5700.10	1020.94	2451.09	2228.07	17.9 : 43.0 : 39.1	4543	12587
		贵州	3333.40	547.85	1408.71	1376.84	16.4 : 42.3 : 41.3	3793	8824
		四川	12506.25	2366.15	5790.10	4350.00	18.9 : 46.3 : 34.8	8138	15378
		重庆	5096.66	575.40	2433.27	2087.99	11.3 : 47.7 : 41.0	2839	18025
		广西	7171.58	1453.90	3037.74	2679.94	20.3 : 42.3 : 37.4	4816	14966
		经济区	33807.99 (10.33)	5964.24 (17.67)	15120.91 (9.06)	12722.84 (10.05)	17.7 : 44.7 : 37.6	24129 (18.41)	14011 (0.62)

续表 1

区域			地区生产总值(亿元)	第一产业增加值(亿元)	第二产业增加值(亿元)	第三产业增加值(亿元)	三次产业结构	年底人口数(万人)	人均地区生产总值(元/人)
西部	大西北综合经济区	甘肃	3176.11	463.00	1471.43	1241.68	14.6 : 46.3 : 39.1	2828	12110
		青海	961.53	105.58	529.40	326.55	11.0 : 55.0 : 34.0	554	17389
		宁夏	1098.51	120.00	581.24	397.27	10.9 : 52.9 : 36.2	618	17892
		西藏	395.91	60.51	115.76	219.64	15.3 : 29.2 : 55.5	287	13861
		新疆	4203.41	691.10	2086.74	1425.57	16.4 : 49.6 : 33.9	2131	19893
		经济区	9835.47 (3.01)	1440.19 (4.27)	4784.57 (2.87)	3610.71 (2.85)	14.6 : 48.7 : 36.7	6418 (4.90)	15325 (0.68)
	西部		43643.46 (13.34)	7404.43 (21.94)	19905.48 (11.93)	16333.55 (12.90)	17.0 : 45.6 : 37.4	30547 (23.31)	14287 (0.63)
东北	东北综合经济区	辽宁	13461.57	1302.00	7512.11	4647.46	9.7:55.8:34.5	4315	31259
		吉林	6424.06	916.70	3064.63	2442.73	14.3:47.7:38.0	2734	23497
		黑龙江	8310.00	1089.10	4365.90	2855.00	13.1:52.5:34.4	3825	21725
	东北		28195.63 (8.62)	3307.80 (9.80)	14942.64 (8.95)	9945.19 (7.86)	11.7 : 53.0 : 35.3	10874 (8.30)	25929 (1.14)
全国			300670.00	34000.00	146183.40	120486.60	11.3 : 48.6 : 40.1	132802	22698

资料来源：《中国统计年鉴 2009》。除非特殊说明，以下各表数据来源均为《中国统计年鉴 2009》。

注：①地区生产总值、三次产业增加值、人口数指标对应的括号内数字为各地区占全国的比重，人均生产总值对应的括号内数字则为各地区是全国的倍数。

②由于各种原因，统计年鉴中生产总值及三次产业增加值、人口数的各区域合计数不等于全国数，计算比重时以各地区合计数作为全国数。



表 2　2008 年各地区生产总值指数

（上年＝100）

区域			地区生产总值		第一产业		第二产业		第三产业	
			2007 年	2008 年	2007 年	2008 年	2007 年	2008 年	2007 年	2008 年
东部	北部沿海综合经济区	北　京	113.3	109.0	102.2	101.1	112.7	102.4	113.8	111.7
		天　津	115.2	116.5	101.4	103.1	116.5	118.2	114.3	114.7
		河　北	112.8	110.1	104.0	104.9	114.1	110.5	114.1	111.1
		山　东	114.3	112.1	104.0	105.1	115.8	112.1	114.7	114.0
	东部沿海综合经济区	上　海	114.3	109.7	102.0	100.7	111.5	108.2	117.1	111.3
		江　苏	114.9	112.3	103.1	104.0	115.5	112.9	116.2	112.7
		浙　江	114.7	110.1	102.3	103.9	115.5	109.4	115.4	111.8
	南部沿海综合经济区	福　建	115.2	113.0	103.9	104.8	118.8	115.2	114.0	112.1
		广　东	114.7	110.1	103.2	103.7	117.0	111.4	113.4	109.1
		海　南	114.8	109.8	108.8	107.7	125.8	107.0	113.0	113.3
	东　部									
中部	黄河中游综合经济区	陕　西	114.6	115.6	105.0	107.6	117.2	118.8	113.8	113.0
		山　西	114.4	108.3	99.8	102.5	117.1	107.4	111.9	110.6
		河　南	114.6	112.1	103.8	105.5	118.1	114.9	114.1	110.2
		内蒙古	119.1	117.2	103.9	107.5	125.8	120.5	115.7	115.5
	长江中游综合经济区	湖　北	114.5	113.4	104.7	106.0	115.1	116.6	117.7	112.4
		湖　南	114.5	112.8	104.0	105.3	118.1	114.9	115.0	113.3
		江　西	113.0	112.6	104.1	104.8	117.3	116.6	111.1	110.1
		安　徽	113.9	112.7	103.6	106.2	119.5	116.4	112.2	111.0
	中　部									
西部	大西南综合经济区	云　南	112.5	111.0	105.5	107.6	115.2	111.4	112.6	112.1
		贵　州	113.7	110.2	103.3	106.5	114.0	108.9	118.0	112.9
		四　川	114.2	109.5	103.5	103.0	119.2	112.9	113.5	108.3
		重　庆	115.6	114.3	109.5	106.8	120.6	118.0	112.4	112.4
		广　西	115.1	112.8	105.5	105.1	120.7	117.4	114.6	111.7
	大西北综合经济区	甘　肃	112.3	110.1	104.0	107.2	116.8	108.4	110.5	113.2
		青　海	112.5	112.7	104.4	103.9	114.9	116.5	111.7	110.0
		宁　夏	112.7	112.2	106.5	107.2	116.1	114.3	110.4	111.0
		西　藏	114.0	110.1	104.2	106.0	116.0	107.9	116.0	112.4
		新　疆	112.2	111.0	107.1	106.4	112.7	113.9	114.3	109.7
	西　部									

续表 2

区　域			地区生产总值		第一产业		第二产业		第三产业	
			2007 年	2008 年	2007 年	2008 年	2007 年	2008 年	2007 年	2008 年
东北	东北综合经济区	辽　宁	114.5	113.1	104.0	106.3	119.7	115.5	110.3	111.2
		吉　林	116.1	116.0	101.2	109.5	121.2	117.2	116.4	116.7
		黑龙江	112.0	111.8	104.1	108.2	112.0	112.1	114.8	112.4
全　国			111.9	109.0	103.7	105.5	113.4	109.3	112.6	109.5

表 3　2008 年各地区三大需求情况

区　域			全社会固定资产投资(亿元)	社会消费品零售总额(亿元)	出　口(亿美元)	实际利用外资(亿美元)
东部	北部沿海综合经济区	北　京	3814.7	4589.0	575.0	60.8
		天　津	3389.8	2000.3	421.0	74.2
		河　北	8866.6	4880.4	240.0	36.3
		山　东	15435.9	10381.2	931.9	82.0
		经济区	31507.0 (26.7%)	21850.9 (22.6%)	2167.9 (21.0%)	253.3 (3.9%)
	东部沿海综合经济区	上　海	4823.1	4537.1	1691.6	100.8
		江　苏	15300.6	9661.4	2380.3	251.2
		浙　江	9323.0	7441.7	1543.0	100.7
		经济区	29446.7 (17.3%)	21640.2 (20.9%)	5614.9 (18.0%)	452.7 (12.7%)
	南部沿海综合经济区	福　建	5207.7	3828.0	569.9	100.3
		广　东	10868.7	12772.2	4056.6	191.7
		海　南	705.4	448.4	15.9	12.9
		经济区	16781.8 (19.2%)	17048.6 (20.5%)	4642.4 (9.9%)	304.9 (15.5%)
	东　部		77735.5 (21.3%)	60539.7 (21.4%)	12425.2 (15.5%)	1010.9 (11.2%)
中部	黄河中游综合经济区	陕　西	4614.4	2256.1	53.8	13.7
		山　西	3531.2	2356.5	92.5	27.3
		河　南	10490.6	5662.5	107.2	40.3
		内蒙古	5475.4	2363.3	35.9	26.5
		经济区	24111.6 (29.2%)	12638.4 (23.7%)	289.4 (28.6%)	107.8 (24.3%)



续表 3

区域			全社会固定资产投资(亿元)	社会消费品零售总额(亿元)	出口(亿美元)	实际利用外资(亿美元)
中部	长江中游综合经济区	湖北	5647.0	4965.8	117.1	41.1
		湖南	5534.0	4119.7	84.1	40.0
		江西	4745.4	2082.8	77.3	36.0
		安徽	6747.0	2965.5	113.6	39.4
		经济区	22673.4 (34.4%)	14133.8 (23.2%)	392.1 (35.5%)	156.6 (21.7%)
	中部		46785.0 (31.7%)	26772.2 (23.4%)	681.5 (32.5%)	264.4 (22.8%)
西部	大西南综合经济区	云南	3435.9	1718.5	49.8	7.8
		贵州	1864.5	1014.9	19.0	1.5
		四川	7127.8	4800.8	131.3	33.4
		重庆	3979.6	2064.1	57.2	27.3
		广西	3756.4	2338.4	73.5	9.7
		经济区	20164.2 (26.4%)	11936.7 (21.9%)	330.8 (35.2%)	79.7 (85.4%)
	大西北综合经济区	甘肃	1712.8	990.1	16.0	1.3
		青海	583.2	252.8	4.2	2.2
		宁夏	828.9	285.2	12.6	1.2
		西藏	309.9	129.1	7.1	0.2
		新疆	2260.0	1025.7	193.0	1.9
		经济区	5694.8 (26.3%)	2682.9 (20.1%)	232.9 (55.6%)	6.8 (-9.3%)
	西部		25859.0 (26.4%)	14619.6 (21.6%)	563.7 (42.9%)	86.5 (71.3%)
东北	东北综合经济区	辽宁	10019.1	4917.5	420.7	120.2
		吉林	5038.9	2484.3	47.7	30.1
		黑龙江	3656.0	2838.6	168.1	26.6
	东北		18714.0 (34.4%)	10240.4 (22.5%)	636.5 (23.7%)	176.9 (30.6%)
全国			172828.4 (25.9%)	108487.7 (21.6%)	14306.9 (17.5%)	1538.7 (21.6%)

注：①全国固定资产投资总额中含有不分地区数 3734.9 亿元；由于全国社会消费品零售总额进行了修正，各地区相加（112171.9 亿元）不等于全国数，占全国的比重按照各地区合计数计算。

②各省市实际利用外资（年鉴中没有，由统计公报查到）合计数 1538.7 亿美元与全国公报数据 952.53 亿美元相差甚远，各地区比重按合计数计算。

③各项指标括号内数字为各地区相应指标比上年的增长速度。

表 4　2008 年各地区经济发展基本效益情况

区　域			地方一般预算财政收入（亿元）	城市居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入（元）	单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元）	（规模以上）工业增加值利润率（%）
东部	北部沿海综合经济区	北　京	1837.3	24725（12.45%）	10662（12.94%）	0.662（-7.36%）	22.2（-31.06%）
		天　津	675.6	19423（18.74%）	7911（12.85%）	0.947（-6.85%）	20.6（-20.77%）
		河　北	947.6	13441（14.98%）	4795（11.69%）	1.727（-6.29%）	21.1（-19.77%）
		山　东	1957.1	16305（14.30%）	5641（13.16%）	1.100（-6.47%）	22.9
		经济区	5417.6（20.46%）				
	东部沿海综合经济区	上　海	2358.7	26675（12.92%）	11440（12.76%）	0.801（-3.78%）	16.8（-29.41%）
		江　苏	2731.4	18680（14.06%）	7356（12.12%）	0.803（-5.85%）	20.0（-6.54%）
		浙　江	1933.4	22727（10.46%）	9258（12.01%）	0.782（-5.49%）	18.7（-20.08%）
		经济区	7023.5（17.81%）				
	南部沿海综合经济区	福　建	833.4	17961（15.83%）	6196（13.33%）	0.843（-3.70%）	13.9（-44.18%）
		广　东	3310.3	19733（11.49%）	6400（13.80%）	0.715（-4.32%）	13.9（-36.53%）
		海　南	144.9	12608（14.65%）	4390（15.80%）	0.875（-2.55%）	9.3（-63.81%）
		经济区	4288.6（19.34%）				
	东　部		16729.7（19.05%）				

续表 4

区域			地方一般预算财政收入（亿元）	城市居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入（元）	单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元）	（规模以上）工业增加值利润率（%）
中部	黄河中游综合经济区	陕西	591.5	12858 (19.46%)	3136 (18.56%)	1.281 (-5.92%)	29.2 (+0.69%)
		山西	748.0	13119 (13.44%)	4097 (11.76%)	2.554 (-7.39%)	16.5 (-18.72%)
		河南	1008.9	13231 (15.28%)	4454 (15.63%)	1.219 (-5.10%)	29.8 (+12.88%)
		内蒙古	650.7	14433 (16.60%)	4656 (17.78%)	2.159 (-6.34%)	19.3 (-23.72%)
		经济区	2999.1 (23.54%)				
	长江中游综合经济区	湖北	710.8	13153 (14.51%)	4656 (16.49%)	1.314 (-6.29%)	17.9 (-10.05%)
		湖南	722.7	13821 (12.43%)	4512 (15.57%)	1.225 (-6.72%)	11.1 (-35.09%)
		江西	488.6	12866 (12.35%)	4697 (16.12%)	0.928 (-5.53%)	
		安徽	724.6	12990 (13.21%)	4202 (18.17%)	1.075 (-4.52%)	10.5 (-25.00%)
		经济区	2646.7 (24.23%)				
	中部		5645.8 (23.86%)				
西部	大西南综合经济区	云南	614.1	13250 (15.26%)	3103 (17.81%)	1.562 (-4.79%)	17.7 (-28.63%)
		贵州	347.8	11759 (10.12%)	2797 (17.82%)	2.875 (-6.11%)	15.6 (-20.41%)
		四川	1041.7	12633 (13.83%)	4121 (16.18%)	1.381 (-3.55%)	14.4 (-17.24%)
		重庆	577.6	14368 (14.11%)	4126 (17.58%)	1.267 (-4.97%)	
		广西	518.4	14146 (15.95%)	3690 (14.45%)	1.106 (-3.97%)	9.1 (-52.85%)
		经济区	3099.6 (24.77%)				

续表 4

区域			地方一般预算财政收入（亿元）	城市居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入（元）	单位国内生产总值能耗（吨标准煤/万元）	（规模以上）工业增加值利润率（%）
西部	大西北综合经济区	甘肃	264.9	10969（9.56%）	2724（16.96%）	2.013（-4.53%）	6.1（-73.82%）
		青海	71.6	11640（13.27%）	3061（14.09%）	2.935（-4.18%）	
		宁夏	95.0	12932（19.09%）	3681（15.72%）	3.686（-6.79%）	6.8（-49.25%）
		西藏	24.9	12482（12.14%）	3176（13.92%）		23.2（-23.93%）
		新疆	361.1	11432（10.85%）	3503（10.05%）	1.963（-3.15%）	45.1（-8.89%）
		经济区	817.5（29.02%）				
	西部		3917.1（25.64%）				
东北	东北综合经济区	辽宁	1356.1	14393（17.02%）	5576（16.82%）	1.617（-5.11%）	7.4（-53.16%）
		吉林	422.8	12829（13.67%）	4933（17.70%）	1.444（-5.02%）	14.2（-34.56%）
		黑龙江	578.3	11581（13.04%）	4856（17.52%）	1.290（-4.75%）	41.7（-6.71%）
	东北		2357.2（27.84%）				
全国			28649.8（21.54%）	15781（14.47%）	4761（15.00%）		26.11（+12.54）

注：①括号内数字分别为各地区地方一般预算财政收入、城市人均可支配收入、农村居民人均纯收入，比上年增长速度；单位国内生产总值能耗下降幅度。

②工业增加值利润率由于统计年鉴中未查到数据，从各地 2008 年统计公报公布数据计算得出，其中：广东、内蒙古、湖北、云南为统计网公布的 1～11 月数据计算得出，江西、青海数据未获得。括号内数字为与上年相比增减幅度。

表 5　2008 年中国区域发展指数

区域			总产值指数	效益指数	三大需求指数	总指数
东部	北部沿海综合经济区	北京	82.97	78.02	67.86	77.06
		天津	71.49	54.5	72.75	65.02
		河北	22.41	29.44	15.28	23.37
		山东	37.78	40.4	26.76	35.96
		经济区	53.66	50.59	45.66	50.35

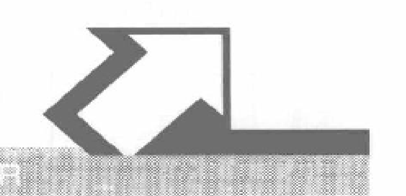


续表5

区域			总产值指数	效益指数	三大需求指数	总指数
东部	东部沿海综合经济区	上海	100	80.26	89.81	89.45
		江苏	47.92	48.78	46.69	47.94
		浙江	51.82	55.88	42.36	50.98
		经济区	66.58	61.64	59.62	62.79
	南部沿海综合经济区	福建	33.13	39.11	32.78	35.43
		广东	44.70	44.42	37.95	42.83
		其中:珠三角	53.70	46.21	40.34	47.23
		海南	12.96	26.09	11.87	17.93
		经济区	30.26	36.54	27.53	32.06
	东部		50.52	49.69	44.41	48.60
中部	黄河中游综合经济区	陕西	14.67	34.55	12.6	22.08
		山西	17.9	21.34	13.63	18.17
		河南	16.72	37.02	11.6	23.51
		内蒙古	36.42	29.03	30	31.79
		经济区	21.43	30.49	16.96	23.89
	长江中游综合经济区	湖北	17.19	29.13	14.74	21.33
		湖南	13.55	25.33	10.41	17.45
		江西	9.25	30.41	11.35	18.26
		安徽	8.83	24.6	11.09	15.73
		经济区	12.21	27.37	11.9	18.19
	中部		16.82	28.93	14.43	21.04
西部	大西南综合经济区	云南	5.83	25	4.57	13.17
		贵州	0	12.44	0	4.98
		四川	10.24	24.99	9.18	15.86
		重庆	14.3	30.98	18.09	21.96
		广西	9.51	23.5	6.26	14.26
		经济区	7.98	23.38	7.62	14.05
	大西北综合经济区	甘肃	4.23	10.66	2.13	6.26
		青海	13.34	29.31	9.13	18.63
		宁夏	14.05	5.49	11.75	10.03
		西藏	7.8	20.21	8.68	12.99
		新疆	17.11	40.36	10.84	24.78
		经济区	11.31	21.21	8.51	14.54
	西部		9.64	22.29	8.06	14.29
东北	东北综合经济区	辽宁	34.92	27.01	40.72	33.26
		吉林	22.9	26.66	25.01	24.95
		黑龙江	20.12	44.5	13.54	28.16
	东北		25.98	32.72	26.42	28.79

综 合 篇

COMPREHENSIVE CHAPTER



以城市群为核心的区域发展格局与区域发展的政策思考

肖金成*

摘　要： 十六大以来，我国实施区域协调发展战略，取得了重大成效，东、中、西以及东北地区之间的区域发展差距扩大的势头得到有效遏制，并初步形成了以城市群为中心的区域发展基本格局。本文对我国几大主要城市群进行了简要分析，并提出未来区域全面、协调和可持续发展的政策建议。

关键词： 城市群　区域发展　区域政策

我国从改革开放以来，相继实施了东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起等区域发展战略，使各地区的比较优势得到了不同程度的发挥。尤其是十六大

---

* 肖金成，国家发展改革委员会国土开发与地区研究所所长、研究员；主要研究方向：区域经济。

以来，实施区域协调发展战略，取得了重大成效，“东中西”三大地带的区域发展差距扩大的势头得到遏制，并初步形成了以城市群为中心的区域发展基本格局。为了实现全面、协调和可持续发展的目标，笔者认为：未来，应促进经济要素跨区域流动，加强区域之间合作，以城市群为中心构建经济圈和经济带，在欠发达地区和边疆地区培育新的经济增长极，以此带动欠发达地区和边疆地区的经济社会发展，并加强国际次区域合作。

一　以城市群为核心的区域发展格局基本形成

我国的国土面积很大，但适合人类居住的空间并不多；我国的资源很丰富，但人均数量却不多，尤其是土地资源、石油资源及淡水资源属于短缺资源。所以，必须大力倡导集中发展、集群发展、集约发展，在人居环境比较好的东部沿海地区、中部平原地区、东北地区及成都平原、关中平原，聚集大量人口和城市。近年来，高速公路的修建极大地改善了城市之间的交通状况，城市间的产业联系与经济合作不断加强，区域经济一体化的进程加快。除长三角、京津冀、珠三角三大城市群之外，还涌现出新的城市群。现已初步形成的城市群有：山东半岛城市群、辽中南城市群、长江中游城市群、中原城市群、海峡西岸城市群、川渝城市群和关中城市群。（见图 1）

长三角城市群。长三角城市群有 16 座大城市和特大城市。上海、南京、杭州三个特大城市呈三足鼎立之势，构成长江三角洲城镇体系的三大核心，几十座大中城市沿沪宁、沪杭以及杭甬铁路干线密集分布，仅 310 公里的沪宁线上分布着 5 座大城市，彼此平均间隔距离为 60 公里左右。该地区已形成我国最发达的立体式交通网络，作为我国南北大动脉之一的京沪线和东西大动脉的长江贯穿其中，浙赣线将其与中国南大门相连，沪宁、沪杭高速公路和杭州湾大桥大大缩短了城市之间的时间距离。上海港、北仑港已开通国际航运；上海、南京和杭州三大国际机场与世界 5 大洲建立了广泛的联系。

京津冀城市群。京津冀城市群以北京、天津为核心，包括石家庄、唐山、廊坊、秦皇岛、承德、张家口、保定、沧州等大中城市，共有城市 30 多座。该地区是中国交通最发达的地区，铁路干线四通八达，城市之间均通高速公路，有天津港、唐山港、秦皇岛港、黄骅港 4 个港口，这些都为该地区经济的快速发展创

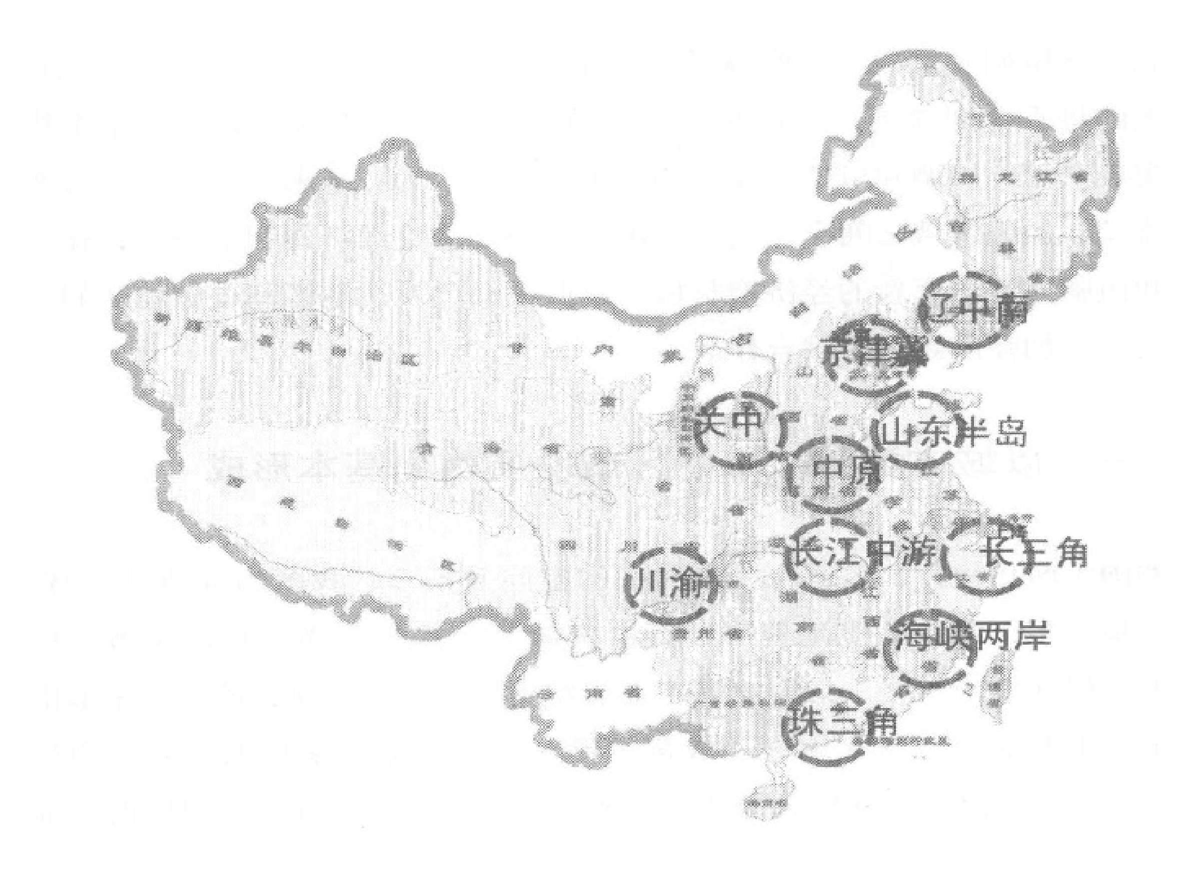


图1　中国十大城市群示意

造了条件。各大城市特色和优势十分明显，互补作用强，一旦突破行政的樊篱，发展的潜力就会迅速释放出来。

珠三角城市群。珠三角城市群共有20多座城市，城镇密度为每万平方公里100个，城镇平均间距不到10公里。以香港、广州、深圳为核心，包括东莞、佛山、中山、江门、肇庆、珠海等大中城市。航空、公路、铁路、水运十分发达，高速公路连接各大城市，分布着大亚湾、大鹏湾、香港、妈湾—赤湾、盐田港等天然深水良港。中心城市香港是国际金融贸易中心，广州已发展成为我国南方最大的中心城市。这两大中心城市对珠江三角洲的城市和经济发展起到主导作用，再加上深圳、珠海两大特区的辅佐作用，进一步带动珠江三角洲地区的社会经济发展。

山东半岛城市群。山东半岛城市群以济南、青岛为中心，包括烟台、潍坊、淄博、东营、泰安、莱芜、滨州、威海、日照等城市。发挥临海和靠近日、韩的区位优势，制造业和农产品加工业发展势头很猛，带动了山东全省的发展。山东半岛城市群是山东制造业最发达的区域，集中了山东省80%的科研院所、科研



人员和大中型企业工程技术人员，人才技术力量雄厚。装备制造业先进，区域内产业协作配套初步形成，形成了一个相互协作、完整的产业链。

川渝城市群。川渝城市群是以重庆、成都两市为中心，包括四川的自贡市、泸州市、德阳市、绵阳市、遂宁市、内江市、乐山市、南充市、眉山市、宜宾市、广安市、雅安市、资阳市等14个地级市和渝西等县市。重庆市是全国四大直辖市之一，直辖后城市规模迅速扩大，经济实力不断增强，其对周边的辐射力也在增强。成都是四川省的省会城市，城市发展也很快。

辽中南城市群。辽中南城市群以沈阳、大连为中心，包括抚顺、本溪、辽阳、鞍山、营口、盘锦、铁岭、丹东等大中城市。该地区城市高度密集，大城市所占比例较高。辽中南地区工业化起步已近70年，在工业化推动下形成了沈阳都市圈和沈大城市走廊，在沈大450公里交通线上，在50~80公里半径内分布着19座城市，大体上平均25公里左右就有一座城市。近年来，沈阳、大连充分发挥大城市在经济、科技等方面的优势，进一步带动了中小城市和小城镇的发展，借助沿海和港口的区位和交通优势，其经济发展必将进一步加快。

长江中游城市群。长江中游城市群以武汉为中心，包括黄石、鄂州、黄冈、仙桃、潜江、孝感、咸宁、天门、随州、荆门、荆州和河南省的信阳、江西省的九江及湖南省的岳阳。目前区域内部已形成比较密切的经济联系，随着武汉市综合经济实力的增强，区域内的经济联系将更加紧密。长江中游城市群将是我国具有优越的区位条件、交通发达、产业具有相当基础、科技教育资源丰富的城市群之一，在我国未来空间开发格局中，具有举足轻重的战略地位。

中原城市群。中原城市群以郑州、洛阳为中心，包括开封、新乡、焦作、许昌、平顶山、漯河、济源在内共9个省辖市。依托中原这块肥沃的土地，孕育了若干个中外闻名历史悠久的大都市，如洛阳、开封、许昌等，几经兴废，风韵犹存。区域内人口密度达665人/平方公里，是我国人口密度最大的区域之一。各城市发展势头强劲，经济联系日益紧密，基本形成了以郑州都市圈为中心、1.5小时通达的交通网络，具备了一体化发展的基础和条件。

海峡西岸城市群。海峡西岸城市群以福州、厦门市为中心，包括漳州、泉州、莆田、宁德等市。与台湾隔海相对，既是开展对台合作，促进和平统一的基地，又可在合作中加快发展。加快海峡西岸经济区建设，将进一步促进海峡两岸经济联系，互利共赢，推进祖国统一大业。在国家政策的支持下，城市发展、经

济合作、对台交流等将取得更快更好地进展。

关中城市群。关中城市群是以西安为中心，包括咸阳、宝鸡、渭南、铜川、商洛等地级市。地处亚欧大陆桥中心，处于承东启西、连接南北的战略要地，是我国西部地区经济基础好、自然条件优越、人文历史深厚、发展潜力较大的地区。新中国建立以来，关中一直是全国生产力布局的重点区域，在全国区域经济战略格局中定位为陕西乃至西北地区的重要生产科研基地。形成了高等院校、科研院所、国有大中型企业相对密集且能够辐射西北经济发展的产业密集区，在全国区域经济发展中占有重要地位。

据统计，上述十大城市群的土地面积占全国总面积的11%，2007年，人口所占比重为39.44%，而GDP所占比重为67.68%。（见表1）。也就是说，十大城市群以1/10多一点的土地面积，承载了1/3以上的人口，创造了2/3以上的GDP。从资源环境承载能力和未来发展潜力来看，十大城市群将聚集更多的人口，创造更多的GDP。因此可以说：十大城市群是我国最有发展潜力的地区，是支撑我国国民经济健康发展的十大支柱。

表1　十大城市群面积、人口、GDP（2007年）

城市群名称	面积(万平方公里)	人口(万人)	市域GDP(亿元)
长三角	10.97	8368.28	46860.30
珠三角	5.44	2868.02	25605.99
京津冀	18.27	7184.94	25071.79
山东半岛	9.28	5062.99	19731.82
川渝	16.67	9969.35	12969.63
辽中南	9.71	3110.21	11196.20
长江中游	14.63	6169.88	8951.29
中原	5.88	4159.67	8612.27
海峡西岸	5.45	2575.63	7470.10
关中	7.41	2645.52	3743.83
合计	103.71	52114.49	170213.22
全国	960.00	132129.00	251483.20
占全国比重(%)	11.00	39.44	67.68

数据来源：根据2008年《中国城市统计年鉴》计算。



除了上述十大城市群之外，以长珠潭为中心的湖南东部、以合肥为中心的江淮地区、以长春、吉林为中心的吉林中部、以哈尔滨为中心的黑龙江东南部、以南宁为中心的北部湾地区、以乌鲁木齐为中心的天山北坡地区等都有希望发展成为新的规模较大的城市群。

这些城市群现在和将来仍然是我国经济发展的重要支柱，是我国经济要素集聚的地方。从 GDP 所占比重来看，承载人口的潜力还很大。在上述城市群地区，构建科学合理的城市体系，保护并改善适宜人居住的生态环境，是我国的长远大计。建议在“十二五”期间，以城市群为单元进行规划，使之成为吸引经济要素，尤其是人口聚集的重点区域。

以上述城市群为核心，将形成若干经济区或称经济圈，如以长三角城市群为核心的大长三角经济圈，以京津冀、山东半岛为核心的泛渤海经济圈，以珠三角为核心的大珠三角经济圈，以辽中南城市群为核心的东北经济圈，以海峡西岸城市群和台北为核心的海峡经济圈，以长江中游和中原城市群为核心的中部经济圈，以川渝城市群为核心的西南经济圈，以关中为中心的西北经济圈，基本形成以城市群为核心的区域发展格局，城市群将起到辐射带动整个经济圈经济社会发展的作用。在经济圈范围内，加强联系，加强合作，统一规划，共同发展。在经济圈内的非城市群区域，尤其是沿边地区，应选择有一定区位优势的中小城市，将其培育为具有一定辐射力和带动力的经济增长极。

二　对促进区域协调发展和空间结构调整的建议

（一）空间规划研究与编制应提上议事日程

改革开放以来，经济获得了快速发展，但也付出了巨大的环境代价，一些地方资源粗放利用，环境受到污染。这些情况引起了中共中央、国务院和全国人民的广泛关注，对国土空间进行规划就成为十分必要和非常急迫的工作。“十二五”时期，应在“十一五”进行的主体功能区规划基础上加强对空间规划的研究和编制工作。

空间规划是一个国家或地区对全国和一定区域的空间结构进行调整和合理布局所编制的长期性规划。它应是经济社会发展规划、城市规划、土地利用规划及

其他规划编制的依据，是约束性规划。全国性空间规划仍可称为国土规划，区域性空间规划可称为区域规划。

借鉴其他国家的做法，编制规划尤其是编制具有约束力的长期规划，一定要有法律依据。建议在“十二五”期间制订并由人大通过关于编制全国性空间规划纲要和区域性空间规划的法律文件即《空间规划法》。在规划法中明确规划的性质、规划的定位、规划的内容、规划的程序、规划的编制主体、规划预算、规划的实施等。我国有《城乡规划法》和《土地管理法》等，但作为长期规划，作为城乡规划和经济社会发展规划的依据，更应有法律依据。规划编制出来之后，才具有法律约束力，才能真正成为上位规划，成为其他规划的依据。

空间规划的编制应主要依靠规划专业人员，但规划编制完成后应征求各方面意见，进行反复论证，由规划编制人员进行修改，使其更科学更合理，而不是屈就于地方的利益。规划纲要完成后，经人大通过后颁布实施，成为编制区域性规划的基本依据。各区域性规划编制、修订和调整也应严格依照规划法确定的程序进行。

（二）加快户籍制度和社保制度改革，促进人口空间结构调整

作为一个需要迅速提高人民生活水平的发展中大国，我国需要保持持续稳定的较高经济增长率。城市化是提升中国经济社会发展水平的根本出路，也是扩大内需的有效途径。城市化已经成为决定我国经济增长的关键性因素，不加快城市化进程，就难以实现农村经济的现代化，我国国民经济发展就难以跃上一个新台阶。

我国的基本国情是区域差距大，农村人口多。推进城镇化既是促进经济快速增长的机遇，也是严峻的挑战。城镇化的基本路径是跨区域的农民工的市民化，正是因为“跨区域”，劳动力跨省、跨市、跨县转移，使现行制度遇到了挑战。作为“两栖人”的农民工为输入地作出了不可忽视的贡献，但当地政府却不愿让他们逐步融入进来，成为城市的一分子，导致城市化不彻底。由于保障资金不能跨省转移，使进城打工多年的农民未建立属于自己的社保账户，既没有失业保障，也没有养老保障。中国30年改革开放最大的成就和推动力之一就是亿万农民进城，特别是内地的农民到沿海地区打工，形成了我国经济的比较优势。但如

不能把已经转移到发达地区的农民变成当地的居民，不解决长期在城市务工经商的农民的户籍问题和社会保障问题，就很可能在不久的将来转化为十分棘手的社会问题。

根据对我国东西部地区人口分布状况的分析可知，从资源环境承载力的角度看，我国西部地区的人口压力高于人口密集的东部地区。考虑到西部地区脆弱的生态环境对我国经济社会可持续发展造成的严重影响，以及人类经济活动对生态环境的破坏日益严重和西部地区落后的经济状况，从欠发达地区向发达地区的适度移民，是解决一系列生态环境保护、经济社会可持续发展问题的可行措施。而从西部地区进入东部城市的打工者的大部分正是自愿转移的“一族”，他们的转移既符合城市化的需要，也符合全国性人口空间结构调整的需要。适应中国特色城镇化道路的要求，需要在户籍制度和社会保障制度两个方面加快综合配套改革的力度，以奠定全国统一的、完整的、体系化的制度基础。

在户籍制度改革方面，应抓紧研究建立有序的准入制，允许符合具有可靠职业和稳定收入的外来人口在经常居住地落户，引导流动人口融入当地社会。东部发达地区的城市政府应创造条件接纳农民工成为城市居民。鼓励家庭移民，家庭中凡有一人在城镇有固定职业者，允许其家庭成员落户。农民工权益保障问题看起来很复杂，包括教育、社保、医疗等，但核心是户籍制度问题。户籍问题解决了，相应的社会保障、住房公积金、廉租房、子女教育等问题都能够得到解决。之所以这一问题长期久拖不决，实质上是一个地方利益问题，所以中央政府应强力推动，制订统一的严格的促进农民工市民化的法律和政策，让发达地区的政府承担更多的责任。

事实上即使户籍制度放开，也只有一部分进城农民符合条件和有在城市落户的意愿，有相当数量的农民难以符合在城市落户的条件或无在城市长期居住的意愿，所以，建立全国统一的社会保障制度是非常迫切的。应尽快研究社会保障全国统筹问题，首先使全体农民工纳入社会保障体系。建议在“十二五”期间在全国推行凡领取工资或现金报酬的职工包括农民工强制加入社会保险的政策，无论是企业缴纳还是职工个人缴纳均进入个人账户，退休后根据缴纳年限和数量在居住地领取养老金。在全国社会保障制度尚未实行之前，首先解决流动人口社会保障资金的可转移问题，不仅个人缴纳部分可转移，企业缴纳部分也要进入个人账户，实现社保账户全国性可转移。



（三）改革财政转移支付制度，加快实现基本公共服务均等化

如果说，世界上有一些国家可以实现各地区生产总值比重基本均衡的话，那么，在我国是不可能做到的，因为我国各地区间的自然条件差异太大。另外，我们也不应该去追求各地区达到相对均衡产出水平的目标，我们要追求的应该是各地人民有比较接近的生活水平和公共服务水平，这样才有利于整个社会的稳定，有利于和谐社会建设。要实现这一目标，一方面需要帮助经济欠发达地区加快发展，通过提高当地的产出水平来增加人民的福利；另一方面，也是更重要的方面就是要通过财政收入再分配来提高经济欠发达地区人民群众包括教育、卫生、社会保障等在内的生活福利水平。实现区域之间公共支出的均等化和居民公共福利的均等化，也就是说保证欠发达地区居民的基本教育、基本医疗、基本设施和基本保障。对欠发达地区的政府支出包括公务员的报酬水平也要给予基本保证，使其与发达地区的差距不能拉得太大。

我国现行的财政体制不适应基本公共服务均等化的需要。财政体制建立在20世纪90年代“分税制”的基础上，对东部发达地区仍采取“税收返还”的方式，对西部欠发达地区的转移支付难以满足最基本的需求。而转移支付往往采取专项转移支付的方式，即资金跟着项目走。首先，要一级一级向上申请，再一级一级向下拨付。各部门审批项目时，又往往要求地方提供配套资金。对于欠发达地区来说，资金本来就捉襟见肘，再为中央政府的项目提供配套资金，资金就更为紧张。这种由中央政府各部门按项目分配资金的方式具有很多弊端：一是各部门批项目劳神费力，没有精力抓大事；二是地方政府为了中央政府“这把米”，使尽浑身解数，“跑步（部）前（钱）进”，不惜把自己变成“鸡”；三是“会叫的孩子有奶吃”，往往需要钱的地区得不到支持，不很需要的地区得到的支持更多。建议彻底改革财政体制，减少专项转移支付，增加规范性转移支付。根据事权的划分确定年度预算，该支付多少，就支付多少，不需要再跑步前进。

（四）构建生态补偿机制，共同维护人人共享的生态环境

我国特殊的地理地貌构成了祖国大家庭的基础。西部的矿产资源和水资

源成为东部赖以生存和发展的基本条件。珠江、长江、黄河等大江大河均发源于西部，上游的环境和对水资源的保护对下游地区的生产和生活起着生命线的作用。一些省域范围内的江河也存在类似情况。我国江河上游地区多是经济欠发达地区，下游地区又多是发达地区，因此，生态补偿机制的建立显得更为迫切和必要。欠发达地区的政府和人民正在谋划发展之路，他们既有生存权，也有发展权，经济全球化给这些地区带来前所未有的机遇，对生态环境的影响乃至破坏将越来越严重。生态补偿和对口支援不同，生态补偿是一种应尽的义务，是对生态保护地区的人民承受牺牲或贡献的一种补偿，补偿者不是"恩赐"，是不允许放弃的责任。对口支援是道义上的责任和政治任务，受援地区和支援地区可能不存在任何经济联系，所以可履行也可以不履行。

生态补偿机制建立的难度很大。一是生态补偿的理论尚不完备，迄今理论界尚未达成共识，还存在很多分歧。二是生态补偿标准难以确定。如水资源补偿机制是按照水资源数量还是按水的质量，抑或二者都须考虑；空气质量的测定在技术上已不成问题，但质量好坏不一定完全取决于上游地区，和自然界尤其是大气环流存在非常密切的关系。三是受益对象难以确定。是由下游地区的所有居民承担补偿责任还是由企业承担？四是补偿对象是上游地区的政府还是全体居民？等等。

建议"十二五"期间加强研究和试点。开征生态税，企业按资产纳税，个人按收入和不动产纳税。通过征收生态税建立生态补偿基金，用于提高欠发达地区人民的生活水平。凡生态受益对象明确的地区政府应对生态提供地区的政府签订协议按照一定的标准给予补偿。

（五）加强国际次区域合作，促进边疆地区的经济社会发展

"十一五"期间，中国与周边国家的合作不断加强，沿边地区的经济社会发展也很快。中国与东南亚各国的联系与合作在不断推进，在"10+1"（东盟10国+中国）、"10+3"（东盟10国+中国、日本、韩国）的框架下，关税壁垒逐步消除，即将实现国际贸易自由化，各国之间的贸易和投资额将快速增长，国际次区域合作也将进一步加快。随着中国"东北振兴"战略的实施，东北地区城市和国有企业即将摆脱困境，正在驶入快车道，与周边国家的经济联系与合作不

断加快。大连作为东北亚国际航运中心的建设将进一步加强与东北亚各国的经济联系，尤其是与韩国、日本的联系将不断加强。中国西北地区将与中亚地区各国、西南地区与东南亚和南亚地区地区加强合作，从维护和平、促进交流的阶段发展到经济合作、扩大贸易的新的阶段。“十二五”期间，国际次区域合作将迈出更大的步伐。

发展国际次区域合作必须首先加快边疆地区的经济发展。中国边疆地区多数高山连绵、交通不便，又多是少数民族聚居的地方。中国政府应通过全面规划、财政转移支付、改善交通条件、加快实现基本公共服务均等化、提高社会事业发展水平等措施，提高生活、文化、保障水平，使改革开放的成果惠及全体人民。促进边疆地区充分利用珠三角区域协作、中部崛起的良好机遇，积极承接生产要素转移，吸引这些地区的资金、技术和制度，共享市场和国际经济联系，实现区域优势互补。创造条件，大力吸引北京、上海、广州等发达地区特大城市的资本、技术和人才，到边疆地区投资兴业，推动跨区域要素流动。加强人才开发、技术合作、信息交流等领域的区域合作。随着边疆地区经济社会发展水平和居民生活水平的提高，国际交流与合作也将进一步加强。

近年来，中国—东盟自由贸易区的发展，成为我国最主要的区域经济合作组织。发展我国与东盟的经济合作，有助于我国更好地利用国内和国际两个市场、两种资源、两种资本。近年来，广西、云南和东盟诸国的多边贸易呈现出迅猛的发展势头。为便利中国与东盟国家间的贸易往来，2007 年，中、越、老等六国签订了《大湄公河次区域便利国境客货运输协定》；国家发改委已于 2008 年 2 月正式批复《新建南宁至广州铁路项目建议书》，同意建设南宁至广州铁路，该项目线路全长 559 公里。根据广西方面的规划，南广铁路建成后，将直接接入泛亚铁路网，同时并入黔桂线及南昆线，形成挺进西部及拥抱东盟的铁路交通格局。

“十二五”时期，应大力推进沿边地区对外开放，加强次区域合作，加快边境贸易区建设，加大边境口岸基础设施建设投入，完善边境口岸功能，提升边境地区对外经济技术合作水平。

借助边境贸易优势发展边贸型城镇。目前，西部漫长的边境线上分布着众多城镇，而这些城镇由于特殊的地理位置和特点，逐渐发展成为边防口岸城市，

如云南的瑞丽、畹町、河口、孟连、打洛，新疆的霍尔果斯、喀什，内蒙古的满洲里，广西的凭祥等。“十二五”时期，西部边境地区边贸城镇的规模和聚集程度要在现在的基础上得到较大幅度的扩大和提高，向中等城市发展，逐步发展为陆疆国际交通的运输枢纽中心、边境国际贸易流通中心和外向型制造业中心，大力发展适应陆疆对外开放需要的外向型制造业和适用技术制造业，以此提高边境开放城镇的经济要素和人口聚集能力，形成边贸城镇体系。通过培育经济增长极，使边疆地区崛起若干大中城市，以此带动边疆区域经济社会的发展。

通过创新边境经贸合作的方式和机制，加快边境地区的经贸合作。采取“两国一区、封闭运作、境内关外、自由贸易”的模式建立经济贸易国际合作加工区，实行自由贸易区的有关政策。即两国边境城市各规划一定规模的土地共同建立边境经贸合作特区，具有双经济特区的性质。利用邻国劳动力、资源，利用中国的资金、技术等进行要素优势互补的合作。在两国边境城市设立对方国家产品保税加工区。一方面可以把在中国逐渐失去优势的产业向此转移，在经贸合作上达到无障碍与双赢。另一方面通过欧亚大陆桥实现与中亚乃至东中欧地区的贸易和经济协作，提高大陆桥各级中心城市的产业结构水平和集聚辐射能力，形成若干具有特色产业体系和集群效应的经济板块；以广西为前沿推动与越南的区域协作；通过泛珠三角协作实现与香港乃至东南亚的对外开放；以内蒙古为前沿，推动与蒙古在资源、技术、劳动力等生产要素的对接流动。同时，全面参与中国—东盟自由贸易区、上海合作组织、澜沧江—湄公河次区域合作。借助地缘优势，促进资金、产品、技术、人才与劳动力、资源等多种经济要素的流动。在有形贸易的同时，依托旅游资源和文化资源，大力发展旅游业和服务贸易。

参考文献

肖金成等：《中国十大城市群》，经济科学出版社，2003。

魏后凯等：《西部大开发“十二五”规划及到2020年中长期发展思路研究》，内部报告。

李青、王恩同、齐清波：《2008 中国区域经济发展报告》，内部报告。

姚慧琴、任宗哲主编《中国西部经济发展报告（2008）》，社会科学文献出版社，2008。

韦苇主编《中国西部经济发展报告（2006）》，社会科学文献出版社，2006。

中国经济网：《发改委东北振兴司司长：十年内东北将全面振兴》，2009 年 8 月 31 日。

新华网：《中部经济企稳回暖初显　“崛起”呈加快态势》，2009 年 4 月 29 日。

中国网：《范恒山：区域协作联动是中部崛起的关键》，2006 年 12 月 26 日。

气候变化对我国区域可持续发展的影响

董锁成　陶 澍　杨旺舟　李 飞　李泽红　刘鸿雁　李双成*

摘　要：工业革命以来，大量温室气体排放导致全球气候变化，进而引起的风暴、洪水、干旱、高温等极端气候事件趋强趋多，已成为当前影响人类生存与发展最突出的环境问题，气候变化也成为2009年普遍关注的全球性重大议题。本文在文献分析的基础上，从气候变化对我国不同区域农业生产、城市群的影响以及应对气候变化的节能减排政策对区域经济的影响三个方面，探讨了气候变化对我国区域可持续发展的影响，并提出了我国应对气候变化的行动与对策。

关键词：气候变化　区域发展　农业格局　城市群　节能减排

地球气候系统正经历着一次以变暖为主要特征的显著变化。IPCC（联合国政府间气候变化专门委员会英文缩写）第四次评估报告指出，1906～2005年，全球平均地表温度上升了0.74℃。最近10年是有记录以来最热的10年，未来全球气温仍将持续升高。我国气候变暖趋势与全球基本一致。国家气象局提供的数据显示，1908～2007年我国地表平均气温升高了1.1℃，最近50年北方地区增温最为明显，部分地区升温高达4℃。气候模式预估结果表明，与1980～1999年相比，到2050年可能升高1.2～2.0℃，到21世纪末可能升高2.2～4.2℃，北方增暖大于南方。在全球变暖的背景下，我国干旱地区和干旱强度都呈增加趋势，

* 董锁成，中国科学院地理科学与资源研究所，首席研究员，博导。研究方向：区域生态经济与可持续发展等；李泽红，中国科学院地理科学与资源研究所博士，助理研究员；杨旺舟、李飞，中国科学院地理科学与资源研究所博士生；陶澍，北京大学城市与环境学院院长，中国科学院院士；刘鸿雁，北京大学城市与环境学院副院长，教授；李双成，北京大学城市与环境学院，副教授。

干旱问题日益凸显。我国六大江河径流量都呈下降趋势，北方部分河流发生断流，地下水资源锐减。近些年来，气候变化引起的风暴、洪水、干旱、高温等极端气候事件明显趋强趋多，已深度触及我国粮食安全、水资源安全、能源安全、生态安全、公共卫生安全，对经济社会发展带来十分严峻的威胁。我国国土辽阔，不同区域发展对气候变化的响应程度不同，深入探析气候变化对不同类型区域可持续发展的影响，对我国实施应对气候变化战略具有重要指导意义。

一　气候变化对我国农业地理分布格局的影响

（一）气候变化对我国不同区域农业生产的正面影响

我国气温与世界同纬度地区相比较，夏季偏高，冬季偏低，全球变暖的幅度冬季大于夏季，内陆增温大于海洋，因而削弱了寒潮，在一定程度上对农业生产是有利的。气候变暖，我国中温带因温度升高幅度较大，大大减少了低温寒害对大田及果树的影响，农业生产会有较大发展。暖温带温度提高将有利于冬季露天栽培蔬菜，北半部对小麦顺利越冬有利，一年两熟作物区生长季延长，减少了夏收夏种的紧张程度。北亚热带，由于增温，一年两熟可逐渐被一年三熟的耕作制所代替，西部高原地区温度升高，农业热量条件将改善。南亚热带的热带作物低温和春寒灾害将减少，我国不同气候带的耕作制度将有较大的改变。当前气候下的两熟区将北移至一熟区中，未来三熟区将明显向北扩展，其北界将从长江流域移至黄河流域，一熟区面积将大大缩小。

（二）气候变化对我国不同区域农业生产的负面影响

气候变化对我国农牧业生产的负面影响也已经显现，农业生产不稳定性增加；局部干旱高温危害严重；因气候变暖引起农作物发育期提前而加大早春冻害；草原产量和质量有所下降；气象灾害造成的农牧业损失增大。未来气候变化对农牧业的影响以负面影响为主。小麦、水稻和玉米三大作物均可能以减产为主。农业生产布局和结构将出现变化；土壤有机质分解加快；农作物病虫害出现的范围可能扩大；草地潜在荒漠化趋势加剧；原火灾发生频率将呈增加趋势；畜禽生产和繁殖能力可能受到影响，畜禽疫情发生风险加大。



（三）气候不均匀性变化对农业影响的区域分异特征

总体来说，气候变化在我国呈现出不均匀性，一方面是增温的不均匀性，另一方面是降水格局的不均匀性，水、热、光照等多因素的不同组合将对农业生产产生不同的效应，有些地方有利于某种农作物的生产，而另一些地方不利于该种作物的生产，对农业生产的影响表现出复杂性和不确定性。在不同区域光、温、水等多气候因子综合作用下，农业生产呈现出不同的特点。如陆魁东等关于湖南气候变化对农作物的影响的研究表明，近 44 年来，湖南省年平均气温呈上升趋势，年降水量趋于增加，年日照时数趋于下降，使得作物的光温生产潜力和光合生产潜力总体呈下降趋势，但基于光、温、水三种气候因子的气候生产潜力年际变化不明显，说明气候变化对作物的生长没有根本性影响。姚凤梅发现温度升高对长江流域以南双季晚稻和华南双季晚稻产量有正面影响，温度降低对其有负面影响。长江流域以北、长江流域以南和广西双季早稻生长季温度距平大于某一临界点值时，对水稻产量有负面影响；当温度距平变化小于临界点值时，温度升高对水稻产量有正面影响。

很多学者对不同农作物在二氧化碳倍增时的情况进行了研究（见表 1）。

表 1　气候变化对不同地区主要农作物生产的影响

地　区		水　稻	小　麦	玉　米
东北地区		正面作用占主导地位，变暖明显，生长季延长，部分地区可保证二年三熟，有利于水稻增产，减少低温冷害的威胁。种植面积将扩展。但高温、暴雨、季节性干旱等灾害性天气的发生频次将明显增加	对春小麦生产以负面影响为主，南部一些地方可发展冬麦，小麦播区增大。可推广小麦两茬套种耕作制度。小麦品种需部分更换。选种冬小麦等高产作物成为可能。东北低温对农业生产造成的危害会得到缓解，但高温、暴雨、季节性干旱等灾害性天气的发生频次将明显增加	玉米分布北界将扩展到最北部的漠河一带。玉米杂交种北移现象十分突出，生育期长、成熟晚的玉米种植面积增长迅速。东北低温对农业生产造成的危害得到缓解，但高温、暴雨、季节性干旱等灾害性天气的发生频次将明显增加
东部及中部地区	华北地区	变暖变湿对水稻生产有利，变暖变干则不利，可种植双季稻	对一年二熟的种植制度有利。气温升高对冬小麦增产有利，降水减少对小麦生长非常不利	对该区一年二熟的种植制度有利。伏旱更严重，降水减少对玉米生长非常不利

续表 1

地区		水稻	小麦	玉米
东部及中部地区	华中华东地区	变暖有利于种植条件改善和水稻生产，气候变湿对生产不利。温度的升高趋势对中稻的产量和品质产生负面影响。灾害性天气和病虫害可能产生严重影响	北部冬小麦的增产效果大于南部，适宜种小麦区减少。长江中下游将减产。冬温增高会缩短小麦生育期。灾害性天气和病虫害可能产生严重影响	可增加秋、冬玉米面积。温度升高、二氧化碳浓度升高可能对玉米有抑制作用，导致减产。灾害性天气和病虫害可能产生严重影响
	华南地区	早稻、晚稻产量将可能呈现增加趋势，高温热害增加，水稻的生育可能受到强烈抑制。南方稻区，早稻西南部下降较多，晚稻西北部产量下降较多，南部下降较少。三熟制面积将增加	不适宜种植小麦	高温胁迫的热害可能限制玉米的种植和产量。冬玉米可发展
西部地区	西北地区	变暖明显对水稻生产有利，水分因子仍将成为限制因素，灌溉水源不足将使水稻种植面积减少	冬小麦种植区西伸北扩，多熟制向北和高海拔地区推移。大多数地方越冬作物全生育期降水量减少，大部分地方春小麦全生育期降水量增加，旱情加重，对春小麦和冬小麦均不利，黄土高原和西北春麦区可能减产，新疆可能增产	内陆干旱区的玉米、小麦等作物主要靠冰川融雪灌溉，气候变暖，雪线升高，径流减少，绿洲缩小，作物面积减少。最重要限制因素是水
	西南地区	西南喀斯特地区受气候变化的影响较小，气候变暖对水稻生产有利	不适宜种植小麦区的面积扩大，产量下降	西南山区玉米向更高海拔发展，对玉米生产有利

二　气候变化对我国城市群的影响

（一）气候变化对沿海地区城市群的影响

沿海地区长三角、珠三角、京津冀、辽中南和山东半岛五大城市群处于海陆交互作用的脆弱敏感地带，受海陆复合型灾害的影响，在气候变化背景下，洪水、台风、海啸、风暴潮等突发性灾害以及海岸侵蚀、海水入侵等缓发性灾害相互叠加，成为自然灾害的高发区。



1. 沿海城市低洼地区面临被淹没的巨大风险

全球气候变化引起海平面上升。近30年来，我国沿海海平面总体比1978年上升了90毫米，平均每年上升2.6毫米，高于全球平均水平。其中，天津沿岸上升最快，上升196毫米；上海次之，为115毫米；福建、广东为50~60毫米。预计未来30年，我国沿海海平面将比2008年升高80~130毫米。尽管四海区海平面上升幅度不同，但未来海平面上升均较大（见表2）。海平面上升非常缓慢，是一种缓发性灾害，这种趋势很难阻止，并且几乎无法逆转。

表2　我国四海区海平面变化

单位：毫米

海　区	过去30年变化	未来30年预测	未来30年相对于1978年的变化值
渤　海	118	68~120	186~238
黄　海	87	89~130	176~217
东　海	86	87~140	173~226
南　海	72	73~130	145~202

注：过去30年变化值是相对于1978年海平面，未来30年预测的变化值是相对于2008年海平面。

五大城市群的深圳、广州、上海、苏州、青岛、天津等大城市均濒临海岸，且大部分地区海拔普遍较低，大部分仅2.0~3.0米。天津市区近一半地区的地面海拔不足3.0米，上海海拔1.8~3.5米。广州、中山、珠海等城市很大一部分地区处在当地平均高潮位以下，依靠堤围防护。由于土地资源紧缺，沿海城市普遍向低洼的滨海地段扩展。国际上一般认为，海拔5.0米以下的海岸区域为海平面上升、风暴潮灾害影响的脆弱区和危险区。海平面上升及滨海区域地势低平，使得沿海城市群的低洼地区面临被淹没的巨大风险。

2. 洪水和风暴潮威胁大大增加

风暴潮、洪水是威胁沿海城市群的主要突发性灾害。2008年，沿海地区共发生风暴潮25次，直接经济损失192.24亿元。此外，由于海平面上升、滨海湿地退化等原因，城市群面临灾害性洪水的威胁大大增加。同等降雨强度下，由于城市不透水面积比重较大，使地表径流及排水量增加，汇流时间缩短，容易导致城区低地被水淹没。海平面上升，使入海河流的河道比降下降，淤积加重，河流排洪困难，洪涝隐患增加。海湾围垦、填海造地导致滨海湿地萎缩，储水分洪和



抵御风暴潮的能力降低。随着气候变化，暴雨、风暴潮发生频率和强度增加，对沿海城市群的威胁将大大增加。

3. 海水入侵和水质污染加重

海平面上升和地面沉降相叠加，使相对海平面上升加快，直接导致潮位升高，海水沿江河上溯距离增加，或入侵陆地地下淡水层的范围扩大。由于气候变暖，枯水期的长江、珠江、黄河等来水减少甚至河流断流，海水沿河上溯距离和范围增加，使河口区海水入侵加剧。南水北调工程还将导致长江下游输水量进一步减少，未来海水倒灌对长江河口和沿岸城市的影响不可低估。沿海城市群地下水超采严重，地下水位负值区范围扩大，海水沿地下含水层入侵加重，造成地下水质恶化，城市淡水供需矛盾加剧。例如，大连市因地下水超采，地下水位下降并形成中心水位低于海平面 5 ~ 25 米的漏斗区，海水入侵面积达 28816 平方米。

沿海城市群工业废水和生活污水排放强度较大。相对海平面上升使入海河流的河道比降下降，城市向海排污的困难加大，受污染的河水将在市区滞留更久的时间，造成城市内河流污染严重和水质恶化。

4. 海岸和河口三角洲侵蚀更趋严重

随着海平面上升和台风、风暴潮等海洋灾害加剧，沿海城市海岸侵蚀加剧，海滩、码头、护岸堤坝、防护林受到破坏和威胁。海平面上升导致海岸高潮位上升、强潮频率增多、潮差加大，侵蚀基准面上升，海岸侵蚀加剧。风暴潮侵袭期间，水位大幅度上升，并伴有大浪，持续时间长，加强了海浪的破坏能力和沿岸输沙能力，往往造成严重海岸侵蚀。随着气候变化，江河水量减少，加上大中型水库沿河截水拦沙，使入海河口的水沙量大大减少，导致河口三角洲及近海海岸侵蚀加速。20 世纪 70 年代以前，长江年入海泥沙近 5 亿吨，近 30 年来，入海泥沙呈明显减少趋势，90 年代比 60 年代减少了 1/3，比 80 年代减少了 1/5，2000 年，入海泥沙减少到 3.4 亿吨。随着上游水量减少以及葛洲坝、三峡大坝拦江蓄水，长江口及其附近海岸的淤积将减慢而侵蚀加速。

5. 港口和河道航运受到威胁

海平面上升破坏海岸区侵蚀堆积的动态平衡，改变海岸附近沙堆的分布，或导致泥沙的堆积逐渐占优，引起航道淤塞，使海港水深降低，妨碍其功能的正常发挥，甚至使其报废。海平面上升和地面沉陷，港口码头泊位和仓库高程降低，易受到风暴潮的影响，港口功能降低，港口码头装卸能力下降。随着海平面上

升，长江、珠江等河面上升，河上桥洞净空减少，导致不能通航大型船舶，影响河口附近的河道航运。港口和河道航运是沿海城市群发展的生命线，沿海五大城市群从北到南，分布着旅顺、大连、秦皇岛、天津、烟台、威海、青岛、连云港、上海、舟山、深圳、广州等港口。港口和河道航运受到威胁，可能造成沿海城市对外交通联系中断和减弱，对沿海城市群发展将产生严重影响。

（二）气候变化对中部地区城市群的影响

中部地区已形成中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群。在气候变化背景下，中部地区未来总体趋势为气温升高、降水增加和不确定性增强，干旱、洪涝灾害将日趋加重。中原城市群、武汉城市圈、长株潭城市群是中部地区的产业密集区，也是位居中原的人口密集区，气候变化对中部地区三大城市群的影响不容低估。

1. 中原城市群旱涝灾害影响加大

由于全球气候变暖，降雨季节分配将更不均衡，北方持续性干旱程度加重，出现重大旱灾的可能性加大。干旱造成水库和河流水位下降，导致城市供水日趋紧张。另外，中原城市群地处黄河中下游及淮河上游地段，汛期降雨集中，洪涝灾害的威胁较大。而且黄河流域水土流失严重，大量泥沙汇入河道，使下游河床平均每年抬高 0.1 米，削弱了河道的行洪能力，加大了洪水对城市群的危害。气候变化背景下，河流泛滥、水库决口造成的特大洪涝灾害对中原城市群的威胁增加。

2. 武汉城市圈和长株潭城市群洪水威胁日趋严重

武汉城市圈地处长江中游地段，武汉、黄冈、鄂州、黄石位于长江干流沿岸，洪涝灾害对武汉城市圈的影响和威胁较大。长江汛期降雨集中，洪涝灾害严重。武汉市区长江、汉江穿过，是我国水灾威胁最危险的城市之一。长江域水土流失严重，大量泥沙汇入河道，抬高河床，削弱河道的行洪能力，加重了对武汉城市圈的洪水威胁。长株潭城市群所在区域有湘江干流和渌水、涓水、涟水、靳江河、浏阳河、捞刀河等支流。长沙、株洲、湘潭三个城市均位于湘江沿岸，一旦发生大洪水，城市群濒临江河区域的基础设施、房屋建筑、道路等设施将受到严重威胁。湘江穿过长沙市区，在长沙以上的流域面积占全流域总面积 87.6%，流域内降水充沛，径流丰富。若遇到强降水，由于湘江中上游洪水沿程叠加和区

间洪水的复合叠加作用，使来水量加大，容易造成洪水灾害。长沙是我国水灾高度危险城市，是全国31个重点防洪城市之一，新中国成立后的50年内，湘江流域中下游区平均1.7年发生一次洪涝灾害，灾害性洪水发生年频率为84.0%。其中极大洪涝灾害平均9.6年发生一次，市内最大淹没水深达6米。在气候变化背景下，暴雨和洪涝灾害增多，发生流域性大洪水的可能性加大，武汉城市圈和长株潭城市群受洪水的威胁频率与强度将增加。

3. 城市的热岛效应加强和对城市居民健康的危害增加

在全球变化和城市化的双重作用下，城市热岛效应加强，城市气温升高，导致高温、热浪发生频率和强度增加，能源消费激增，城市人居环境逐步恶化。例如，武汉作为我国中部地区的最大城市，工业和人口高度集中，是我国的四大火炉之一。在全球变暖背景下，近50多年来，武汉年平均气温、最高气温、最低气温均呈现出上升趋势。气候变暖和城市热岛效应叠加，将使武汉夏季气温持续偏高，高温、闷热日数增多，空调用电负荷增加，电力供给紧张，并带来一系列严重的社会经济问题。

人体对气候变化程度和速度非常敏感、脆弱。随着气候变暖和热岛效应增强，城市区域夏季热浪、高温发生的频率、强度和持续时间增加，高温易诱发中暑、昏厥、肠道以及心脑血管疾病，极端高温引起死亡人数增加。由于气候变暖，昆虫繁殖能力增强，以昆虫为媒介或宿主的疟疾、登革热、血吸虫病等传染病发生的可能性增大。城市住房、基础设施、公共服务不足，人口密集和居住环境拥挤，更有利于蚊虫的繁殖和疾病传播，增加传染病流行的风险和对居民健康的危害。

（三）气候变化对西部地区城市群的影响

1. 关中城市群水资源供需矛盾日趋紧张

水是关中城市群可持续发展的战略性资源。关中地区深居内陆腹地，处于暖温带半湿润与半干旱气候的过渡地带，多年平均降水量为500～700毫米，降水量较少，年际降水变率大，干旱灾害频繁发生。近200年，共发生干旱灾害94次，平均2.14年发生一次，中部和东部为旱灾的高发区。地表水资源主要由降水补给，水资源补给单一，水资源较为稀缺。河流含沙量高，水库严重淤积而影响供水，部分城市供水工程的建设滞后，供水能力较差，水资源供需矛盾突出。



此外，关中地区约占陕西全省面积的27%，却集中了全省52%的土地，60%的人口，80%的工业，而其地表水资源量却仅占全省的17.7%。渭北泾西片干旱少雨，河流稀少，径流贫乏，而该区是陕西省粮棉主产区和能源、化工基地，经济地位十分重要。由于城市工业废水和生活污水排放，渭河水污染严重而水资源质量下降。随着全球变暖，降水量减少，蒸发量增大，城市工业和生活用水日趋紧张。

2. 成渝城市群洪水和地质灾害风险增加

成渝城市群所在区域的地质、地貌复杂，生态环境脆弱，山地灾害多发。随着气候变化，西南地区暴雨发生的频率增多，强度加大，容易诱发和加重山洪、泥石流、滑坡、崩塌等灾害，灾害规模和强度均有加剧发展之势，对城市群产生十分不利的影响。

由于部分城市所在区域陡坡垦殖、植被破坏以及采矿、筑路等活动，导致流水侵蚀加剧，泥沙淤积河道和湖泊，减少河流的行洪能力和湖泊的蓄水能力，加剧洪涝对城市的威胁。部分临河城市的河谷阶地距离河流不高，容易受到洪水的威胁。例如，重庆位于长江与嘉陵江汇合处，长江从西南向东北、嘉陵江从西北向东南穿过市区，河岸总长约50公里，沿岸地势较低的地区易被淹没。两江过境洪水的水位变化具有上涨快、回落快、变幅大的特点，容易对沿岸阶地造成较大影响。气候变化将使洪水灾害对重庆市区的威胁进一步增加。

降水量、降水强度、暴雨频率是山地灾害形成和发育过程中最活跃、最持久的触发因素。在全球气候变化的背景下，降水的强度和频率增加，更容易诱发和加剧水土流失、滑坡、崩塌、泥石流等灾害。成渝城市群的部分城市所在区域的地表高差和斜坡比降较大，夏季降水充足，暴雨集中，水蚀作用强烈，崩塌、滑坡和泥石流等重力侵蚀活跃，山地灾害加剧，对城市交通、通信等基础设施和人身安全造成较大的威胁。例如，重庆市地质环境脆弱，崩塌、滑坡地质灾害频繁，市区的崩塌、滑坡密度大，发生频率高。崩塌灾害点密度高达1处/平方公里，滑坡主要集中集中于海拔160～300米的沿江斜坡地区；崩塌主要集中于嘉陵江沿岸的浮图关、沧白路和长江沿岸的九渡口、雷家坡等地区。该地段工厂、居民住房集中，气候变化引起或强化的山地灾害对城市发展威胁较大。

三　节能减排政策对区域发展的影响

气候变化已成为重大的全球性政治经济问题，国际社会要求各国优化能源结构，节约能源消费，减少污染排放。我国政府在减少温室气体排放，应对气候变化工作方面一直持积极态度，提出了促进节能减排的相关政策和具体的减排指标，这对我国区域经济发展将带来不同程度的影响。

（一）污染减排与区域发展

基于我国30个省级行政单位1985～2007年的环境与经济数据，采用了面板数据分析中能够更为充分挖掘和利用样本数据信息的面板单位根检验、面板协整检验及动态最小二乘法等前沿计量经济方法，结论具有更好的势值和稳健性。发现三种环境污染变量（工业废气排放量、工业废水排放量和工业固体废弃物产生量）与经济变量之间存在长期协整关系，且均呈现显著的环境库兹涅茨倒U形曲线关系，而EKC转折点并没有出现在过低的水平（低于万元人均GDP）上（见表3）。通过将各个省、区、市人均GDP与EKC转折点临界值相比较，可以对我国环境—经济发展格局进行较好的判断。工业废气污染—经济增长协整关系式显示倒U曲线转折点，位于人均GDP 3.435万元/人处，随着经济发展，工业废气排放量会有相应不断减少的趋势。当某地区经济发展水平超过上述人均GDP临界水平时，该地区的工业废气排放量才会相应不断减少，而对于人均GDP低于上述临界值的地区，工业废气排放量对于人均GDP具有上升趋势，即工业废气排放量随着人均GDP水平的上升不断增加。目前只有东部沿海地区较为发达的上海、北京、天津三大直辖市和浙江省已经越过曲线转折点，其环境—收入关系位于环境库兹涅茨曲线右半段，即随着经济的发展，人均GDP的上升，工业废气排放量相应不断减少，而东部地区江苏、广东等省份经济发展水平也已接近转折临界值，但仍位于曲线左半段，广大中部、西部省份与临界点仍存在较大的距离，工业废气排放量随着经济发展基本呈上升趋势。经济增长—工业废水污染协整关系式显示出EKC转折点处临界值为6.702万元/人，各地区工业废水排放量随着经济发展基本呈上升趋势，北京、上海、天津三大直辖市经济发展已接近临界值水平。工业固体废弃物产生量与人均GDP曲线转折点位于人均GDP



2.261 万元的临界值水平处，目前上海、北京、天津三大直辖市和浙江、江苏、广东、山东、福建等发达省区均已经越过临界值水平。

表 3　我国环境经济关系的 OLS 与 DOLS 估计结果

	FQ	FS	GF	FQ
	OLS	OLS	OLS	DOLS
C	0.308724 0.312877	2.949616 2.781566 ***	3.642501 3.615225 ***	1.889202 1.707344 *
GDP	1.560647 7.144467 ***	1.459977 6.219161 ***	0.897472 4.023636 ***	1.444832 5.903807 ***
GDP^2	−0.065208 −5.122192 ***	−0.049637 −3.628115 ***	−0.047842 −3.680425 ***	−0.079230 −5.126911 ***
R-squared	0.944269	0.947943	0.949246	0.955276
TP(万元)	59.301	918.258	4.461	3.43

	FS	GF	GDP
	DOLS	DOLS	DOLS
C	2.512433 2.007689 **	2.570935 2.137311 **	6.416180 33.16972 ***
GDP	1.852139 6.691874 ***	1.194176 4.488667 ***	（FQ 为自变量） 0.122535 5.181453 ***
GDP^2	−0.094628 −5.414368 ***	−0.068632 −4.085321 ***	
R-squared	0.958341	0.956113	0.986632
TP(万元)	6.702	2.261	—

注：①表中统计指标均为原值取自然对数后所得，GDP 指实际人均生产总值，FQ 指工业废气污染排放量，FS 指工业废水排放量，GF 指工业固体废弃物产生量。②TP 为曲线转折点，以 2007 年价格计算。③ *** 、 ** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。④单位根检验和协整检验结果略。

北京、天津及上海三大直辖市经济发展水平较高，随着经济发展环境污染变量基本处于不断下降的趋势。部分东部发达地区省份也已经越过或接近 EKC 的转折点，进一步发展经济本身就是缓解环境恶化的重要途径，然而我国广大的东北、中部、西部地区省份并未越过 EKC 曲线转折点甚至距离较远。所以，对于目前我国整体的经济增长方式和经济体系来说，经济与环境良性发展的路径还需要进一步探索，我国实现节能减排仍面临巨大的压力，估计出人均 GDP 对工业废气排放量弹性系数为 0.123，这些相对于国内外诸如 CGE 模型之类方法学得出的中国减排成本相对较低且具有很大减排潜力的结论，在一个方面也反映了我国

在应对全球气候变化领域面临巨大的挑战，中国实现减排的技术选择，进行技术革新的减排效果和要实现此类技术升级需要花费巨大的额外成本，这样可能能够更好地向国际社会展示中国的情况。

（二）能源消费与区域发展

基于我国30个省级行政单位1985～2007年能源与经济的数据进行面板协整分析，得出结果证实了在长期能源消费与经济变量之间的协整关系（见表4）。当经济总量扩大时，对能源要素的引致需求也会增加，能源是经济增长的一个刺激因素，能源政策的改变可能严重影响经济增长，中国经济可能会受到能源冲击的影响。以往经济发展对能源消费依赖性的相关研究往往过于高估了这一依赖关系，新的检验发现仍然有较强的依赖性，人均GDP对能源消费的弹性系数为0.25左右，即能源消费变动1%，人均GDP则有0.25%的变动。能源消费对人均GDP弹性系数为0.5左右。东部地区经济对能源消费弹性系数比西部地区高出近一倍（见表5），东部地区的经济增长在更大程度上依靠能源的消耗，总体上能源是推动我国经济增长的重大引擎。

表4　中国能源－经济关系的OLS与DOLS检验结果

	EC			GDP		
	OLS	DOLS(1,1)	DOLS(2,2)	OLS	DOLS(1,1)	DOLS(2,2)
C	4.701635 12.62774***	4.805654 10.76992***	4.673811 9.190728***	5.015007 20.86761***	5.238611 18.60953***	5.331326 16.46023***
GDP	0.490026 9.654648***	0.482795 7.961288***	0.502542 7.294289***			
EC				0.279646 9.654648***	0.251346 7.401186***	0.236088 6.039887***
R^2	0.972235	0.974043	0.976142	0.986131	0.986932	0.987339

注：①表中统计指标均为原值取自然对数后所得，GDP指实际人均生产总值，EC指能源消费量。②***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。③单位根检验和协整检验结果略。

因此，保持我国经济的可持续发展就必须要有不断扩大的能源支持作为保障，除非能源的质量（如能源结构、新能源品种等）得到改善，或者是整个经济系统有质的变化，否则能源总量必然随着经济总量的增长而增加。而化石燃料

表 5　东、西部地区能源－经济关系比较

	东部地区 GDP		西部地区 GDP	
	DOLS(1,1)	DOLS(2,2)	DOLS(1,1)	DOLS(2,2)
C	5.230848	5.284069	5.138811	5.393359
	13.75465 ***	12.16204 ***	8.873218 ***	8.303266 ***
EC	0.311379	0.305256	0.222319	0.180470
	7.084619 ***	6.073901 ***	2.996495 ***	2.164918 **
R^2	0.991645	0.991836	0.977554	0.978469

注：①表中统计指标均为原值取自然对数后所得，GDP 指实际人均生产总值，EC 指能源消费量。②*** 、** 和 * 分别表示在 1% 、5% 和 10% 水平上显著。③单位根检验和协整检验结果略。

的使用是排放量增加的主要来源，煤炭与石油、天然气相比，二氧化硫、二氧化碳和粉尘的排放量分别是石油的几倍乃至十几倍，是天然气的十几倍甚至几十倍。我国以煤为主的能源消费结构在未来相当长时期内难以改变，加之相对落后的能源消费方式，环境问题日益严峻。据估计，我国烟尘排放量的 70% 和二氧化碳排放量的 90% 来自燃煤。一定时期内随着经济的快速发展和能源开发利用范围的不断扩展，我国对化石能源尤其是碳排放系数较高的煤炭消费仍将持续增加，我国正面临日益严峻的国际社会应对全球气候变化、国内经济社会转型要求节能减排的双重压力。

在全球应对气候变化的巨大压力下，每个国家和地区都面临着能源政策的调整。《气候变化公约》尤其将影响中国的能源战略，必将对我国特别是东部地区经济发展产生重大影响。美国之所以退出《京都议定书》，主要原因也是因为限制能源消费必然损害美国的经济增长，我国在制订有关温室气体减排的能源政策时，必须充分考虑可能对各个地区能源消费从而对经济发展形成的影响，应为各地区可持续发展提供相应的能源保障。

四　我国应对气候变化的行动与对策

我国正处于工业化中期和城市化加速发展阶段，发展经济和改善民生的任务艰巨，应对气候变化面临巨大挑战。但作为一个负责任的大国，我国政府高度重视应对气候变化工作，明确提出加强应对气候变化能力建设，为保护全球气候作出新贡献，已先后采取了一系列行动与对策。

2007 年 6 月，我国发布《我国应对气候变化国家方案》，阐述了我国在 2010 年前应对气候变化的对策。2007 年 9 月，胡锦涛主席在亚太经合组织（APCE）会议上提出了“发展低碳经济，研发低碳能源技术，促进碳吸收技术发展”的战略主张。2007 年 8 月，国家发改委发布《可再生能源中长期发展规划》。2008 年 10 月，我国发布了《我国应对气候变化的政策与行动》白皮书，提出我国减缓和适应气候变化的政策与行动。2009 年 9 月，胡锦涛主席在联合国气候变化峰会上发表题为《携手应对气候变化挑战》的讲话，提出我国应对气候变化的四个措施：一是加强节能、提高能效工作，争取到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年有显著下降。二是大力发展可再生能源和核能，争取到 2020 年非化石能源占一次能源消费比重达到 15% 左右。三是大力增加森林碳汇，争取到 2020 年森林面积比 2005 年增加 4000 万公顷，森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米。四是大力发展绿色经济，积极发展低碳经济和循环经济，研发和推广气候友好技术。2009 年 11 月，我国又提出到 2020 年全国单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 40% ~45% 的目标，并积极推动哥本哈根会议进程，再次展现了应对气候变化的积极姿态。

笔者认为，我国在加强节能减排工作的同时，还应根据不同区域对气候变化的响应特征，尽快建立应对气候变化预警机制，以预防重点区域气候灾变，缓解突发性气候事件影响程度，保障区域经济社会可持续发展。

参考文献

秦大河：《气候变化与干旱》，《科技导报》2009 年第 11 期。

赵名茶：《CO_2 倍增对我国自然地域分异及农业生产潜力的影响预测》[J]，《自然资源学报》1995 年第 10（02）期。

中华人民共和国国务院新闻办公室，政府白皮书：《中国应对气候变化的政策与行动》，[2008 - 10 - 29]，http://www.gov.cn/zwgk/2008 - 10/29/content_1134378.htm。

陆魁东等：《湖南气候变化对农作物生产潜力的响应》，《湖南农业大学学报》（自然科学版）2007 年第 33（01）期。

姚凤梅：《气候变化对我国粮食产量的影响评价——以水稻为例》，《中国科学院大气物理研究所博士论文》，2005。

邓根云等：《气候变化对中国农业的影响》，北京科学技术出版社，1993。

程延年：《气候变化对北京地区小麦玉米两熟种植制度的影响》，《河北农学报》1994年第9（01）期。

徐斌、辛晓平等：《气候变化对我国农业地理分布的影响及对策》，《地理科学进展》1999年第12期。

金之庆、葛道阔、石春林等：《东北平原适应全球气候变化的若干粮食生产对策的模拟研究》，《作物学报》2002年第28（1）期。

刘颖杰、林而达：《气候变暖对中国不同地区农业的影响》，《气候变化研究进展》2007年第3（04）期。

林而达、张厚等：《全球气候变化对中国农业影响的模拟》，中国农业科技出版社，1997。

居辉、熊伟、许吟隆等：《气候变化对中国东北地区生态与环境的影响》，《中国农学通报》2007年第23（04）期。

肖国举、张强等：《全球气候变化对农业生态系统的影响研究进展》，《应用生态学报》2007年第18（8）期。

张强、邓振镛、赵映东等：《全球气候变化对我国西北地区农业的影响》，《生态学报》2008年第28（03）期。

国家海洋局：《中国海平面公报2008》，[2009－03－12]，http：//www. soa. gov. cn/。

国家海洋局：《中国海平面公报2007》，[2008－01－22]，http：//www. soa. gov. cn/。

沈文周主编《中国近海空间地理》，北京，海洋出版社，2006。

国家海洋局：《中国海洋灾害公报2008》，[2009－03－12]，http：//www. soa. gov. cn/。

李培英、杜军等著《中国海岸带灾害地质特征及评价》，海洋出版社，2007。

王静爱、王珏等：《中国城市水灾危险性与可持续发展》，《北京师范大学学报》（社会科学版）2004年第3期。

毛德华、龚重惠：《长沙市区灾害性洪水形成机制分析》，《湖南师范大学自然科学学报》2002年第25（03）期。

张允、赵景波：《近200年来关中地区干旱灾害时空变化研究》，《干旱区资源与环境》2008年第22（07）期。

黄润秋、徐则民：《西南典型城市环境地质问题与城市规划》，《中国地质》2007年第34（05）期。

李飞、董锁成、李泽红等：《中国经济增长与环境污染关系的再检验》，《自然资源学报》2009年第24（11）期。

金融危机与区域转型：短期应对与长期启示

李　青*

摘　要： 自2008年第四季度以来，中央和地方政府相继采取了一系列保增长、保民生、保稳定的政策。在区域发展上，通过全面推动、重点带动，大量进行基础设施、社会事业和产业投资，着力推进重点地区的发展，实现了经济增长的预期目标。然而在力保增长以解"当务之急"的过程中，区域发展中本已存在的一些问题被重复和凸显，如中央与地方财政体制、地方政府职能转变、区域发展方式等，亟待重视和解决。金融危机中确需采取一些必要的应急的策略，然而重要的是，短期的应急之策不是且不应是保增长求数量之策，需要的是结合并符合长期发展的对策，有利于推动转变区域发展方式和实现区域转型。为此，亟须建立区域科学发展的基础和能力，如适时调整财政体制、继续转变政府职能、建立立足国情的规划体系和政策体系等问题，都需要进行认真的探讨和实践。

关键词： 金融危机　发展方式　区域转型

相对于阴霾渐浓的2008年，2009年则正在拨云见日。在国家经济刺激计划特别是投资拉动下，2009年上半年经济已有回升迹象，全国经济增长7.1%，固定资产投资同比增长33.5%，工业增加值增长7.0%，但进出口总额却同比下降23.5%。珠江三角洲和长江三角洲企业特别是工业企业有所好转，一些外向型企业转产后也有新的转机。到2009年下半年，经济回升的景象更加明显。根据国

* 李青，女，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员，经济学博士，研究领域为区域与城市经济学。



家统计局的数据，2009年1～10月，规模以上工业增加值增长9.4%，其中重工业增长9.6%、轻工业增长9.0%，重工业增长带动工业增长的特征依然显著①。

投资是拉动经济复苏的主要动力。2009年前三季度，全社会固定资产投资155057亿元，同比增长33.4%，比2008年同期高6.4个百分点；85%的固定资产投资集中于城镇，城镇固定资产投资133177亿元，同比增长33.3%，比2008年同期高5.7个百分点。全国社会消费品零售总额89676亿元，同比增长15.1%，扣除价格因素实际增长17.0%，比2008年同期高2.8个百分点，但与固定资产投资增长相比显然较慢。在地区上，中西部投资增长更快，东中西三大地带固定资产投资增速分别是28.1%、38.3%和38.9%。与4万亿经济刺激计划相关，大量投资投向基础设施（不包括电力），投资增长52.6%，以及卫生、社会保障和社会福利，投资增长72.9%②。

在国家经济刺激计划、各级政府和民间力量的共同努力下，2009年各地区经济普遍回升。前三季度全国有18个省市区的经济增长速度超过10%，其中包括辽宁、江苏、山东、福建、海南7个沿海省份。受金融危机的影响，广东、浙江经济增速排名在31个省区市的第27、第28位，但也有明显回升。

然而，回顾一年多来区域经济复苏的轨迹和动力，除有同舟共济、共度时艰之慨外，更需对复苏方式予以评价和思考，对区域经济发展的长期路径予以确认。

一　金融危机以来的区域经济

就目前而言，金融危机对中国区域经济发展的影响可基本概括为局部严重，普遍回升。金融危机首先影响沿海地区特别是珠江三角洲和长江三角洲的外向型企业，随后波及内地，在产业链的各环节都有表现，这使得中国区域经济前行艰难且必须依赖于国家的宏观政策并选择新的发展方式。

首先，外贸依存度较高的东南沿海地区首当其冲受到影响，表现为与外贸紧密关联的加工业和服务业增幅降低，企业关闭，失业增加，投资减少。自2008年第一季度起，东部地区就有许多企业关闭，第二、三产业增速降低。为化解金

① 《10月份国民经济主要指标数据》，www.stats.gov.cn，2009-11-11。

② 《前三季度国民经济企稳回升势头逐步增强》，www.stats.gov.cn，2009-10-22。

融危机的冲击，一些企业开始或考虑向内地转移。据统计，2008 年上半年，全国共有 6.7 万家规模以上的中小企业倒闭[①]，珠江三角洲和长江三角洲地区的出口加工企业特别是港台投资企业受到较大冲击，企业订单不足、进口商拖欠货款及赖账等问题增多，外资企业主携款弃厂逃逸的情况也有发生。据统计，2008 年广东省被注销的私营企业达 1.91 万户，同比增长 39.5%，被注销的个体工商户为 26.95 万户，同比增长 19.0%，被注销的个体和私营企业的速度快于新增登记企业增长速度。全省民营经济实现增加值 15133.33 亿元，同比增长 9.5%，增速同比回落 3.9 个百分点，民营经济对全省 GDP 增长的拉动率为 4.3%，比 2007 年下降 2.0 个百分点。民营企业固定资产投资比 2007 年下降 13.5 个百分点。在上述形势下，有 36% 的民营企业减少了企业用工人数[②]。

其次，金融危机的影响由东部地区波及中西部地区，造成就业减少，回乡劳动力增多，部分上游产业受损。2008 年，东部、中部、西部地区分别新增 505 万人、178 万人和 225 万人。与 2005 年以来的数据相比，东部地区新增人口明显减少，中西部地区相应增加。长江三角洲、珠江三角洲和环渤海地区的人口数据表明，2008 年这三个区域新增人口分别为 142 万人、95 万人和 236 万人，其中长江三角洲和珠江三角洲地区新增人口比 2007 年减少 56 万人和 50 万人[③]。重庆市的调研表明，全市共有 786.2 万农民工，其中有 300 万农民工在市外务工。到 2008 年 12 月底，全市返乡回流农民工 47.2 万人，占全市外出务工总数的 6%。其中 80% 为从市外回流的农民工，共有 37.8 万人；而从东部沿海发达地区回流的有 31.2 万人，占回流农民工总数的 66.1%[④]。在 2008 年 10～11 月间，曾出现了较大规模的农民工提前返乡潮。

2008 年下半年，由于外贸受损、消费不振、民间投资乏力，经济继续下滑，就业压力进一步增大，企业景气指数和企业家信心指数进一步降低。根据中国企

---

① 张娜、王月金、田岳：《金融危机致沿海企业倒闭严重 引发中国就业难题》，中国经济新闻网—中国经济时报，http://www.jjxww.com/html/show.aspx?id=130959&cid=133，2008-11-10。

② 广东省统计局：《2008 年以来广东民营经济发展情况分析》，http://www.stats.gov.cn/tjfx/dfxx/t20090608_402564032.htm。

③ 此处长江三角洲和珠江三角洲新增人口，前者以沪苏浙三省市、后者以广东省计。

④ 重庆市总工会专题调研组：《国际金融危机对沿海企业重庆籍农民工的影响》，来源《工运研究》，转自山西总工会网 http://www.sxgh.org.cn/particular.aspx?id=5841&parentID=58。



业家调查系统的调查结果，在接受调查的企业经营者中，有57.4%认为金融危机的影响很大或较大，有31.8%认为较小；认为民间投资需求不足或严重不足的有45.2%，认为出口需求不足或严重不足的有60.7%，认为消费需求不足的有47.5%①。

由此，2008年除天津、陕西、青海外，全国各省区市经济普遍减速。受金融危机影响最大的广东、浙江两省的降幅为4.4个百分点，高于全国4个百分点的降幅，上海和北京的降幅也达到3.9个和3.3个百分点，这种情况促使中央和地方政府采取措施积极应对，努力扩大内需、刺激消费、振兴主导产业。但同时，中国区域经济的总体格局并没有发生变化，东中西部地区的生产总值占全国的份额为58.38%、23.81%、17.80%，人均地区生产总值超过3万元的10个省区市，有9个分布在东部地区。尽管对外贸易受到较大影响，但东部地区进出口额仍占全国的90.12%，比2007年略有下降。

从2008年第四季度以来，国家宏观政策逐步充实和落实并发挥出一定效果。自2009年第一季度起，企业景气逐渐恢复，投资快速增长，工业增长速度逐步提高，第三产业增长加快，对外贸易降幅逐步收窄，到2009年年中已显示出明显的经济复苏。根据国家统计局的数据，2009年上半年国内生产总值139862亿元，同比增长7.1%且逐季上升②。受金融危机的影响，上半年东部地区的工业增长明显低于中西部地区，全国规模以上工业增加值东部地区增长5.9%，中部地区增长6.8%，西部地区增长13.2%；城镇固定资产投资东部地区增长26.7%，中部地区增长38.1%，西部地区增长42.1%③。

2009年第一季度，国家统计局对全国31个省区市、857个县、7100个村和68000个农村住户进行了调查。调查表明，到2008年年底，全国共有农民工22542万人，其中2/3在本乡镇以外务工，共有14041万人。2009年春节后，在返乡的7000万农民工中，80%以上已进城务工，其中4500万人已找到工作，1100万人正在寻找工作，其他在本地就业、创业或寻找工作④，也就是说，在

---

① 《解读企业家眼中的中国经济》，人民网 www.people.com.cn，2008-11-16。

② 《全国2009年上半年经济运行情况》，中经网 www.ibe.cei.gov.cn，2009-07-17。

③ 《国民经济企稳向好　回升基础需要巩固》，中国政府网 www.gov.cn，2009-07-17。

④ 《2008年末全国农民工总量为22542万人》，国家统计局网站 www.stats.gov.cn，2009-03-25。

7000万返乡农民工中多数已找到工作，然而大约有1/5的人留在本地务工。

到2009年第三季度，各地区经济特别是工业普遍好转，但外贸仍总体不振，经济增长仍主要靠投资拉动。在金融危机中颇受创伤的广东省和浙江省经济来看，2009年第三季度广东省企业家信心指数和企业景气指数上升至124.2和130.1[①]。2009年前三季度广东工业生产累计增速逐月回升，规模以上工业增加值11273.05亿元，增长6.7%[②]；进出口总额4269.71亿美元，同比下降17.7%，降幅比2009年上半年收窄3.0个百分点[③]。浙江省自2008年第四季度以来，工业行业景气度回升面逐季扩大，到2009年第三季度在31个工业行业中有24个行业回升[④]。在经济回升和农民工回流减少下，珠江三角洲和长江三角洲的务工人数减少，企业“民工荒”再次出现。根据中国企业家调查系统2009年11月发布的调查报告，在被调查的企业中，认为目前企业经营状况“良好”的企业经营者占33%，认为“不佳”的占18.9%，认为“良好”的比2009年一季度的结果高26个百分点。61.5%的企业经营者预计2009年下半年将有“较大赢利”或“略有盈余”，比第一季度预计上半年赢利的企业多10.1个百分点[⑤]，各地区对经济前景更有信心。

二 区域经济回落及复苏的原因探讨

叙述现实是为了发现事实，了解区域经济回落及复苏的因由，判断其对区域长期发展的利弊。概括地说，金融危机中区域经济回落既有金融危机的外部冲击影响，也有企业抵御风险能力不足有关，而企业抵御风险的能力从根本上取决于企业素质；而经济复苏则是在各级政府的经济刺激与政府和民间的投资带动下实

① 国家统计局服务业调查中心：《景气状况稳步趋好运行质量提高》，国家统计局网 http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?channelid=5705&record=80。

② 广东省统计局：《广东前三季度工业生产平稳增长 内销市场贡献大》，国家统计局网 http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?channelid=5705&record=86。

③ 广东省统计局：《广东外贸出口迅速回升 私营企业出口表现抢眼》，国家统计局网 http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?channelid=5705&record=53。

④ 国家统计局浙江调查总队：《浙江企业家信心持续增强 企业生产稳步回升》，国家统计局网 http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?channelid=5705&record=99。

⑤ 《调查显示，我国企业景气状况回升、企业用工将增加》，新华网 http://news.xinhuanet.com，2009-11-14。

现的，其中政府调控起到重大作用，而消费与外贸的作用有限。

1. 金融危机中区域经济回落是内外因素综合作用的结果

区域经济回落的问题不能简单地归结于金融危机，金融危机过程中的企业倒闭、经济下滑现象在一定程度上是并发症，金融危机使中国企业整体素质较低的问题集中显现出来。事实上，在 2007 年甚或更早时候，沿海地区就已经出现港台资本和韩资企业外迁到越南、柬埔寨等东南亚国家的情况，进行新的国际分工和资源配置，经济本身的问题就已显现，2008 年劳动密集型产业外资外迁速度加快。这些问题除了被归于“三率两价”（人民币升值、出口退税率下调、贷款利率上升，以及劳动力、原材料价格上涨）等政策性或物质性成本外，还有企业普遍缺乏创新能力、发展方式粗放、经济战略失误等与企业素质有关的问题，而这些内在的问题，即使没有金融危机，也足以在或长或短的时间内使企业受到致命影响。

浙江省的情况说明企业素质直接影响到其在金融危机中的表现和命运。在金融危机中浙江省关闭破产的企业主要有三类：第一类是原本技术水平低、竞争力较差、主要依靠订单贸易的企业，这类企业抗风险能力较低，如服装、纺织、皮鞋等贴牌企业；第二类是盲目大量囤积原材料并盲目扩张，进行多元化经营和产业升级，造成企业自身资金链紧张；第三类原本经营较好，但由于投资房地产市场和资本市场而资金链断裂①。由此可见，在强大的外力影响下，起根本作用的仍然是内因，是企业的发展质量。

2. 经济复苏是以政府调控为主导多层面努力的结果

经济复苏应主要归因于中央政府的宏观政策、地方政府的投资推动以及企业的自我生存能力，区域经济以投资保速度带增长的特征十分突出，这也在一定程度上延缓了区域发展方式的转变。

第一，中央政府实施了广泛的区域支持政策，集中表现在批复了以沿海为主的多个地区规划和出台促进大区域发展的政策上。

2009 年，国家促进区域经济发展的规划和政策的主要特点是，普遍推动但以沿海为重点。在内地施以大区域的政策推动，对沿海则施以省内经济区尺度的推动，形成多区域向国家要支持和国家多区域支持的局面，国家批复的各地区发展规划之多前所未有。

---

① 《浙江民企状况调查》，《21 世纪经济报道网》 http://www.21cbh.com，2009-05-27。

2008年下半年以来，中央政府对沿海地区的支持紧锣密鼓、渐次展开，特别是利用沿海地区的综合优势，发挥其在保增长调结构中的重要作用。2008年9月《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》发布之后，2008年年底，国家发展和改革委员会又制定了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》，确定其探索科学发展模式试验区、深化改革先行区、扩大开放的重要国际门户、世界先进制造业和现代服务业基地、全国重要的经济中心的定位，使之成为带动环珠江三角洲和泛珠江三角洲区域发展的龙头，成为带动全国发展更为强大的引擎。这是对受到金融危机创伤和面临转型和升级任务的珠江三角洲地区的新定位和新支持。

2009年4月，《国务院关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业建设国际金融中心和国际航运中心的意见》发布，以发挥上海的比较优势、突破资源环境承载力逐渐下降的制约、拓展金融资源运作空间、强化航运枢纽中心地位，形成更具活力、更富效率、更加开放的体制机制。

2009年5月，国务院常务会原则通过《支持福建加快建设海峡西岸经济区意见》，海峡西岸经济区被定位为两岸人民交流合作先行先试区域、服务中西部发展新的对外开放综合通道、东部沿海地区先进制造业的重要基地、我国重要的自然和文化旅游中心。

2009年6月，国务院常务会原则通过《江苏沿海地区发展规划》，目标是使江苏沿海地区成为我国重要的综合交通枢纽、沿海新型工业基地、重要的土地后备资源开发区和生态环境优美、人民生活富足的宜居区，成为我国东部地区重要的经济增长极。

2009年7月，国务院常务会原则通过《辽宁沿海经济带发展规划》。辽宁沿海经济带包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛等城市，重点发挥其对振兴东北老工业基地、完善我国沿海经济布局、促进区域协调发展和扩大对外开放中的作用。

2009年底，国务院批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》，定位是以资源高效利用和生态环境改善为主线，建成全国重要的高效生态经济示范区、特色产业基地、后备土地资源开发区和环渤海地区重要的增长区域。

2010年1月，国务院发布了《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，提出形成以旅游业为龙头、现代服务业为主导的特色经济结构，建



立具有海南特色、达到国际先进水平的旅游产业体系。规划到2015年，旅游管理、营销、服务和产品开发的市场化、国际化水平显著提升，到2020年初步建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地。

同时，对中国内地毗邻沿海的地区、重点发展地区也予以支持。

2009年8月，国务院西部地区开发领导小组会议原则通过《关于应对国际金融危机保持西部地区经济平稳较快发展的意见》，提出要支持西部地区抓住机遇，加快转变发展方式，积极调整经济结构，着力提高发展质量，发挥西部地区在扩大内需中的作用，财政转移支付和扩大内需新增投资要重点投向民生工程、基础设施、生态环境和灾后重建等领域。2009年国家计划在西部地区新开工包括成都至兰州铁路、重庆至贵阳铁路、昆明至南宁铁路等18项重点工程。

2009年8月，国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组会议原则通过《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，推动东北地区形成具有独特优势和竞争力的新的增长极，重点任务是优化经济结构，全面提升自主创新能力，加快发展现代农业，加强基础设施建设，积极推进资源型城市转型，大力发展绿色经济，加快推进社会事业发展，推动区域经济一体化发展等。

2009年9月，国务院常务会原则通过《促进中部地区崛起规划》，规划到2015年中部地区实现经济发展水平显著提高、发展活力进一步增强、可持续发展能力明显提升、和谐社会建设取得新进展。

2009年6月，国务院批准建设包括合肥、马鞍山、芜湖、铜陵、安庆、巢湖、池州、宣城、滁州9市的皖江城市带承接产业转移示范区，重点承接东部地区装备制造业、原材料产业、轻纺产业、高技术产业的转移。

2009年6月，国家发展和改革委员会发布了西部地区的《关中—天水经济区发展规划》，确定其功能定位是全国内陆型经济开发开放战略高地、统筹科技资源改革示范基地、全国先进制造业重要基地、全国现代农业高技术产业基地、彰显华夏文明的历史文化基地。

2009年11月，国务院批复了《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，该地区的定位是东北亚区域重要门户、经济技术重要合作平台、东北地区新的重要增长极。

2009年12月，国务院批准实施《甘肃省循环经济总体规划》，这是首个区域性循环经济规划。它提出到2015年把甘肃建成全国循环经济发展示范区，核

心是重点支撑72大类项目，建设16条产业链，改造提升36个省级以上开发区，逐步形成7大循环经济专业基地，建立起循环型产业体系。

这些规划的批复和政策的出台，将带动上述地区的发展，发挥其在保增长调结构中的作用，同时也有可能刺激新一轮的投资扩张和速度竞争。需要特别注意的是，要防止在区域推动政策下，出现以数量扩大为主的区域增长，形成以速度代质量的发展，而造成新的以“增长”带来的低效和粗放，或在“增长极”的思想下导致一些地区更加边缘化。不过，2009年底《甘肃省循环经济总体规划》的获批令人欣慰，它的核心是建立资源节约和高效利用的区域产业体系和生产方式，提高发展质量，通过整合和扩展循环经济产业链、循环经济园区等已有实践，探索区域科学发展。

第二，地方政府加大投资推动和对中央的政策诉求，力保区域经济增长。

面对金融危机对区域发展的影响，地方政府采取了有力的应对措施，以更大的力量寻求中央政府的支持、进行公共投资和招商引资、刺激消费，普遍实施重点地区带动的增长极战略，全力保持经济增长速度。在短暂的反思和经济减速之后，地方政府和企业将更大的注意力放在保增长促投资的“当务之急”上，展开了地方经济重上快车道的竞争。

如前所述，2009年在各地区的吁请下，中央政府批复了多个地区发展规划，发布了支持西部、中部和东北地区发展的意见，特别是沿海地区的辽东半岛、山东半岛、长江三角洲和珠江三角洲地区的发展规划均得到中央政府的批准。在此特别形势下，沿海地区对保证经济增长、扩大内需、稳定出口，以及提高经济发展质量方面都具有更大的意义。此外，地方政府还大量进行城市基本建设，提供土地和税收优惠吸引投资，政府投资和招商引资的力度都大为增强，同时扩大消费并扩展市场，如浙江省实施“浙江产品全国行”行动，在全国重点城市建立浙江产品展销中心；与此同时扩展融资渠道，增强国家经济刺激计划的地方配套能力，除了地方债券外，土地出让成为增加地方财力的重要渠道。在一些城市土地出让金占到财政收入的1/3或以上，土地和房地产业在支持地方财政收入、拉动相关产业发展的同时，也引发了新的社会问题。2009年底中央经济工作会议所确定的放松中小城市户籍限制的政策，也将进一步推动城市土地的出让和房地产的增长。在城市化的大趋势下，如何通过调整中央与地方的财政关系减少地方政府对土地出让的依赖，形成比较正常和合理的财政收入结构，是值得特别重视的。

在各地区通过种种措施扩大投资、倾力支持带动力强的产业发展的情势下，只怕多年来遏而未止的发展方式粗放、创新能力低下问题再次被保持经济增长的大要求所淹没，甚至在某些方面变得更加严重和明显。实际上问题已经出现。问题的出现，仍然与长期以来地方政府财力长期不足而必须依靠增加税收来提高财力的状况有关，与地方政府追求经济高增长、财政高收入以求政绩的意愿有关。只不过，金融危机使各地区经济增长的压力加剧，使地方财政配套能力的匮乏更加明显，从而地方政府不得不重循旧路，在某种程度上延缓了区域发展方式和政府职能的转变。

第三，企业多方应对但重蹈重复建设旧途。

企业在危机中自觉应对。在市场经济中不断磨炼的企业，很多已经具备了适应变化和抗击风险的能力，有相当一部分企业在危机之时迅速调整经营方向，或改变客户市场或转向其他行业或提高技术水平，从而保全了企业，这是民营经济的生存本能和生存力量。2008 年下半年，一些企业逐渐采取缩短战线、减少多元化经营、转产转业、调整目标市场等措施应对危机。如上海电气总公司计划在 2008 年底前剥离 282 家企业，中国绍兴黄酒集中剥离氨纶业务等；江苏省钢铁、建材、装备制造业企业加快国家基础设施和民生工程建设项目的对接，在一些重点行业加快自主创新；浙江省部分外向型企业转向担保、融资行业，或转向非洲、亚洲市场；温州等地的一些民营企业还采取了停工不倒闭、以销定产、限产压库，以及在亏损之前关闭企业等措施以减少损失，浙江省一些企业还与职工进行共同约定以稳定就业。

但是，不少应急措施在很大程度上对提高企业发展质量的意义不大。比如，由于金融危机对产品中高端市场的冲击更大，从而冲击了中国工业制成品的出口，而对劳动密集型的加工贸易出口影响不大，这在一定程度上制约了中国企业的外贸能力和规模，延缓了部分企业的转型。再如，由于企业投资大量涌向与 4 万亿投资相关的原材料和装备制造业，造成大部分行业迅速出现产能过剩，不能形成有效的生产能力，投资未能相应带来实际增长。

三　区域应对措施的问题及长期启示

令人担心的问题并不是经济增长速度，而是增长方式和质量。事实上，一年



来通过实施种种经济刺激政策，增长速度的目标已能实现，而长期困扰区域经济的发展方式粗放、重复建设、缺乏竞争力和创新能力的问题并未一并得到解决，甚至有所加剧，财政体制也再次显现出其需要调整的迫切性。

1. 财政体制的问题在金融危机中表现得更加突出

中央和地方财政体制中已存在的事权与财权不匹配的问题，在金融危机下表现得更加突出，加之地方财政收入增幅放慢，地方政府对中央4万亿元经济刺激计划的配套能力普遍不足，政府负债增加。在4万亿投资中，需要地方配套的有2.82万亿元，这些投资集中于保障性住房、农村民生工程和基础设施、重大基础设施建设和城市电网改造、教科文卫事业、节能减排和生态工程、自主创新和结构调整、灾后恢复重建等方面。虽然其中多数投资用于民生，但2/3以上的地方配套比例令许多地方政府为难。为解决地方政府配套资金不足问题，中央代理发行2000亿元地方政府债券，并规定地方政府债券资金要首先用于中央扩大内需投资项目地方政府配套，尤其是公益性项目配套。许多城市发行城投债（准市政债），2009年上半年城投企业发行城投债规模占企业债的38.13%，远高于2008年12.67%的比例。到2009年年中地方政府负债已达5万亿，比2007年大约多出1万亿元①，但配套能力不足的问题仍未解决。

在此情势下，地方政府一方面要求提高中央投资比例，另一方面则以更大力度招商引资和出让土地获得资金，根据中国指数研究院的数据，2009年1月至11月23日，全国70个城市土地出让金收入同比增长100%以上，其中前20名城市土地出让金总计6210亿元，同比增加108%②，它们均为以直辖市和省会城市为主的超大、特大和大城市，且以沿海城市居多。这种情况也对地方政府转变职能和推动发展方式转变提出了新的难度。即使如此，情况仍然严峻。根据中央检查组的调研，在第三批扩大内需中央农业投资项目中，中央投资到位率为99%，而地方政府配套投资到位率仅仅为49%③。地方配套能力捉襟见肘，绝难应付裕如。财政体制不调整，地方财力不足和地方政府失范问题亦难改变。

地方政府配套能力的不足的根本在于财政体制的问题，是分税制以来中央与

① 《负债超5万亿　地方政府信用“埋雷”》，中国经济网 bond.ce.cn，2009-10-16。

② 《上海土地出让金日进2.5亿　全国第一》，第一财经网 http://www.china-cbn.com，2009-11-30。

③ 《2472个项目发现问题2151个》，《21世纪经济报道网》2009-11-26。

地方财权与事权不匹配问题的表现，也是政府过多依赖土地出让、依赖预算外收入的重要原因，因此根本的解决之途在于财政体制的合理化。

2. 区域发展粗放特别是重复建设问题明显

由于此次经济复苏主要是由投资带动的，除了4万亿投资用于基础设施和民生之外，大量新增投资集中于为基础设施配套的原材料产业和装备制造业，以及涌入一些本已显现产能过剩的产业和高利润新产业，造成产能过剩，各地区重复建设、攀比增长速度、竞相争取国家政策倾斜问题重现。2009年9月，国务院印发了《国务院批转发展改革委等部门关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知》，指出不少领域产能过剩、重复建设问题仍很突出，有的甚至还在加剧，这些领域集中表现在钢铁、水泥等产能过剩的传统产业，以及风电设备、多晶硅等新兴产业①。在这份发改委的《意见》中已明白地认为，2008年第四季度以来我国工业生产经营出现的困难，既有国际金融危机冲击的外因影响，也有我国经济发展方式粗放的内因，在外需严重萎缩的情况下产能过剩矛盾加剧②。到2009年第四季度，根据工业和信息化部的消息，在24个工业行业中有21个行业产能过剩③。多年来一直未能得到解决的重复建设问题重新凸显，许多新增投资不能形成生产能力，造成新的产品积压和激烈竞争下的企业生存困难。

3. 建设区域科学发展的基础和能力

回顾一年多来中国区域经济的发展，及其对遏制金融危机的影响所做的种种努力，可以说，区域经济在保增长方面达到预期甚至高于预期的结果。然而，在此过程中所采取的措施和使用的方法，则于区域经济的长期发展来看未必有利，特别那些应一时之急的办法可能产生久远的不利影响。需要的是将短期政策与长期目标相结合，实现创新的、协调的、可持续的发展；将经济增长与人民福祉相结合，实现以人为本，发展为民，建设幸福的社会，为此需要进一步实践科学发展，转变区域发展方式。

---

① 《国务院批转发展改革委等部门关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知》（国发〔2009〕38号），中国政府网 www.gov.cn，2009－09－29。

② 发展改革委、工业和信息化部等：《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展的若干意见》，中国政府网 www.gov.cn，2009－09－29。

③ 《21个行业产能过剩　抑制措施或年内出台》，www.finance.people.com.cn，2009－11－06。

第一，适时调整财政体制，建立财权与事权关系中央与地方的财政关系。分税制以来，中央与地方财政收入的比例大约各半，但地方财政收入占全国财政总收入的少一半，而地方财政支出却占全国财政总支出的2/3以上，且自2000年以来几乎逐年增加，到2008年已占全国财政总支出的78%①，加上财政转移支付制度尚不规范，地方政府财政压力普遍较大，各级地方政府各有负债，越到下级政府财政负担越重，迫使地方政府采取乱收费、依赖土地出让金、直接干预经济等为人讥评的问题，也在一定程度上妨碍了地方政府职能的转变。财政体制调整的核心是事权与财权匹配，既可以通过增加中央政府事权、减少地方政府事权，也可以减少中央政府财权、增加地方政府财权来实现，当然还需同时建立规范的财政转移支付制度。

第二，切实转变政府职能，减少干预性，发挥服务性。在金融危机中各级政府在树立信心、推动投资、扩大消费、实现重点地区带动等方面发挥了重要作用，显示了政府的应对能力，但今后政府的重点还应放在其社会管理、公共服务、经济调控等方面，鼓励企业和区域创新，转变区域发展方式首先从转变政府职能做起。

第三，在保增长扩内需的同时，利用金融危机中经济增长减速时期进行一些重大的公共性工作，如国土整治、生态治理、教育与培训，以及重要优势生物资源、新能源、矿产资源、重要旅游资源等的研发，为区域主导产业的形成和壮大准备条件，为区域经济的长期发展奠定坚实基础。

第四，全球气候变化和走向低碳经济的要求，提出了转变区域发展方式、空间组织形式的迫切性，因此需要积极研究和应用国民经济重要行业的关键技术，积极建立更加高效集约的土地利用方式，实践建立各类具有循环经济特征的产业集聚区，探索资源更加节约、污染更少排放、产业链衔接更紧的空间结构，建立生产与消费、生产与生活之间更广阔、更紧密、更合乎生态要求的物质关系和空间形式。

第五，继续利用特定地区的区位优势、门户地位、社会资本和产业基础，坚持两种资源、两个市场并举，增强中国企业的竞争力，提高中国经济和国际分工中的地位，特别是重点建设与国际经济中心紧密联系的门户地区、在国际产业链

① 国家统计局：《中国统计年鉴（2009）》。

条上的据点地区和处于信息交流的前沿地区。

第六，建立以国土规划为启示的规划体系，特别是加强全国国土综合规划，从国家长期发展战略出发，综合国土资源状况、区域发展特征、发展方向，规划重大基础设施、人口和城镇分布、产业布局、区域组织、生态环境保育，促进人口与资源、产业与资源、人口与产业、发展的支持体系等的协调，编制视野宏阔的全国国土规划。以此规划为出发点，建立系统的、多层次的全国规划体系，指导区域科学发展。

第七，逐步调整区域政策的重点和方向，将政策重点放在增强长期发展的能力上，着重扶助那些发展能力弱、公共性强的地区。设计以能力、协调、公平为核心的指标体系，确定区域政策的援助地区，而非笼统而“全面”地实施“大地带、大区域”的政策。

我们正处在一个变革与转变的新时机，这个变革和转变由于金融危机的到来而被看得更清楚、也更显迫切。塑造更有活力、适应力和竞争力的区域经济，建立更加以人为本、和谐发展、更增进人民福祉的社会，将是区域转型的目标和核心。

国家区域发展战略的综合比较分析

张 智*

摘 要：2009年是中国区域发展战略布局最快的一年，半年内批复7项规划为改革开放30年来所未见。在历经农村改革、城市改革、国企改革、金融改革等进程之后，我国区域性整体发展的条件也日臻成熟；而各区域的全面、协调、可持续发展也已成为国民经济战略性调整的必然要求。本文从介绍新批的经济区域开始，初步讨论了战略性区域规划集中出台的原因，比较分析了各经济区域的实力与特色，并对主要综合配套改革试验区的政策进行了比较。

关键词：区域经济 发展战略 综合配套改革 政策比较

2009年是中国区域发展战略布局最快的一年，从5至9月的短短半年时间里，获国务院批复的区域性发展战略规划（含纲要）共计7项，涉及的区域按时间先后排序包括：海西经济区、江苏沿海地区、横琴岛、关中—天水经济区、辽宁沿海经济带、图们江区域、中部（六省）地区。加上1月颁布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》，全年出炉的国家级综合区域发展规划数量超过前4年的总和，出台的数量和集中程度前所未有。

不仅如此，12月国务院又先后批复了由国家发改委编制的《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》和《鄱阳湖生态经济区规划》两项专题区域规划。就在2009年的最后1周之内，又有3项区域规划获得国家决策机构的批复，它们是：12月24日国务院正式批复的《甘肃省循环经济发展规划》、12月31日下发

---

* 张智，天津社会科学院经济社会预测研究所，博士，副研究员，主要研究方向：宏观经济预测分析、区域经济、城市经济、房地产经济。

的《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》、12 月 31 日国家发改委批复的《河南省循环经济试点实施方案》。如果再加上正在履行最终审批程序的重庆“两江新区”规划、安徽“皖江城市带承接产业转移示范区”规划，2009 年出炉的国家级综合或专题区域规划达十几项。

此外，2009 年 5 月初《深圳市综合配套改革总体方案》获国务院批准；与此同时，传来国务院同意撤销上海南汇区，将其并入浦东新区的消息；11 月 9 日，国务院批复同意天津市报送的《关于调整天津市部分行政区划的请示》，将撤销天津市塘沽区、汉沽区、大港区 3 个行政区，设立天津市滨海新区，这标志着滨海新区行政管理体制改革全面启动。伴随相应方案的获批，津沪深这三个最早启动的综合配套改革试验区无疑将步入新的发展阶段。在笔者眼中，上述方案对珠三角、长三角和京津冀的影响绝不亚于当初综合配套改革试验区地位的确立，其长期战略意义也毫不逊色于上述十几项规划的出台。

那么，上述区域的基本状况和发展水平如何？此种前所未有的规划集中出台现象又意味着什么？众多规划的政策共性和差异又有哪些？面对我国区域发展形势的这一重大变化，我们无论如何都应有所关注、有所考察，对于与此相关的若干基本问题，我们无论如何也要及时给出哪怕仍显粗浅的回答。

一　新批规划区域的基本状况

区域首先是一个空间概念，区域经济是块状经济，不仅块与块之间存在明显差异，而且在区域内部也不是同质的。一个区域内部既有较为发达的核心，也有相对落后的腹地和边缘，而一个区域的现实构成无论从外部看还是从内部看，都是由于地理区位，自然、社会条件，历史发展进程等因素共同作用的结果。为了对我国此轮区域战略布局进行综合比较分析，这里先对十一个新批综合规划区域的基本状况有所交代，以示铺垫。

1. 珠江三角洲

“珠三角”概念首次正式提出是在 1994 年 10 月，指以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体，辐射泛珠江三角洲的区域。近 30 年来，珠江三角洲地区始终是改革开放的先行区和重要的经济中心区域。其锐意改革，率先开放，开拓进取，实现了经济社会发展的历史性跨越，为

全国改革开放和社会主义现代化建设作出了重要贡献。2008 年 12 月国务院原则通过对《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的审议，并于 2009 年 1 月颁布实施。这是第一份在国家层面对珠三角改革发展进行规划的纲领性文件。《纲要》首次从国家层面全面明确了珠三角未来的战略定位：探索科学发展模式试验区、深化改革先行区、扩大开放的重要国际门户、世界先进制造业和现代服务业基地、全国重要的经济中心。

2. 海峡西岸经济区

海峡西岸经济区（简称海西经济区或海西）是福建省于 2004 年提出的海峡西岸经济区的战略构想。2009 年 5 月 4 日国务院常务会议讨论并原则通过《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》，经过进一步修改后，于 5 月 14 日向社会公开发布。海西经济区，是指台湾海峡西岸，以福建为主体包括周边地区，南北与珠三角、长三角两个经济区衔接，东与台湾岛、西与江西的广大内陆腹地贯通，具有对台工作、统一祖国，并进一步带动全国经济走向世界的特点和独特优势的地域经济综合体。它是一个涵盖经济、政治、文化、社会等各个领域的综合性概念，总的目标任务是“对外开放、协调发展、全面繁荣”，基本要求是经济一体化、投资贸易自由化、宏观政策统一化、产业高级化、区域城镇化、社会文明化。

3. 关中—天水经济区

关中—天水经济区是《国家西部大开发“十一五”规划》中确定的西部大开发三大重点经济区之一。2009 年 6 月 10 日国务院新闻办正式发布了《关中—天水经济区发展规划》。其规划范围包括陕西省西安、铜川、宝鸡、咸阳、渭南、杨凌、商洛部分县和甘肃省天水所辖行政区域，面积 7.98 万平方公里。直接辐射区域包括陕西省陕南的汉中、安康，陕北的延安、榆林，甘肃省的平凉、庆阳和陇南地区。经济区处于我国内陆中心，是亚欧大陆桥的重要支点，多条铁路、公路、航线、管线在此交汇，是全国交通、信息大通道的重要枢纽和西部地区连通东中部地区的重要门户。拥有国家级和省级开发区 21 个、高新技术产业孵化基地 5 个和大学科技园区 3 个，是国家国防军工基地、综合性高新技术产业基地和重要装备制造业聚集地。

4. 江苏沿海地区

2007 年 4 月，江苏省委、省政府召开沿海开发工作会议，会后下发了《江

苏沿海开发总体规划》，2009 年 6 月 10 日，国务院常务会议审议并原则通过《江苏沿海地区发展规划》。江苏沿海地区包括连云港、盐城和南通三市，海岸线长 954 公里，国土面积为 3.25 万平方公里，由于地处中国沿海、沿长江和沿陇海兰新线三大生产力布局主轴线交会处，是长江三角洲的重要组成部分，区位优势独特。在新形势下加快江苏沿海地区发展，对于长江三角洲地区产业优化升级和整体实力提升，完善全国沿海地区生产力布局，促进中西部地区发展，加强中国与中亚、欧洲和东北亚国家的交流与合作，具有重要意义。该地区资源环境特征十分明显，具有土地后备资源充足、海岸线资源丰富、风能资源得天独厚、过境水量丰沛、生物资源丰富等优势。

5. 珠海市横琴岛

2008 年 6 月，广东省提出“粤港澳紧密合作区”建设计划，2009 年 6 月 24 日，珠海市横琴岛作为“粤港澳紧密合作区”试点区域，其《横琴总体发展规划》在国务院常务会议上原则通过。横琴，是珠海市 146 个海岛中最大的岛。位于珠海市南部，珠江口西侧，毗邻港澳。处于“一国两制”的交汇点和“内外辐射”的接合部，面积 86 平方公里，是澳门现有面积的 3 倍。可供开发土地面积 53 平方公里。此次透过体制创新，全面规划了横琴发展的功能定位、总体布局、产业发展及配套的基础设施建设、环保与生态建设等。发展目标定位为：积极探索以自主创新和科技创业为发展动力，资源节约型和环境友好型的新型发展模式，建成“一国两制”框架下和 CEPA[①] 基础上的粤港澳合作新平台。

6. 辽宁沿海经济带

2003 年 9 月，胡锦涛总书记在北京主持召开中共中央政治局会议，指出支持东北地区等老工业基地振兴，是十六大从全面建设小康社会全局着眼提出的一项重大战略任务。2009 年 7 月 1 日国务院举行常务会议，讨论并原则通过了《辽宁沿海经济带发展规划》，《规划》从空间布局、产业发展、城乡发展、社会事业、基础设施、开放合作、资源环境、保障措施等方面确立辽宁沿海经济带 2020 年前的发展方向。包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛等沿海城

① CEPA（Closer Economic Partnership Arrangement），即《关于建立更紧密经贸关系的安排》的英文简称。包括中央政府与香港特区政府签署的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》、中央政府与澳门特区政府签署的《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》。

市在内的辽宁沿海经济带，地处环渤海地区重要位置和东北亚经济圈关键地带，资源禀赋优良，工业实力较强，交通体系发达。加快辽宁沿海经济带发展，对于振兴东北老工业基地，完善我国沿海经济布局，促进区域协调发展和扩大对外开放，具有重要战略意义。

7. 中部六省地区

2004 年 3 月，温家宝总理在政府工作报告中，首次明确提出促进中部地区崛起。2006 年 4 月，《中共中央国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》正式出台，2009 年 9 月 23 日，国务院常务会议讨论并原则通过《促进中部地区崛起规划》。中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南六省，国土面积 103 万平方公里，人口约 3.6 亿。中部地区位于我国内陆腹地，具有承东启西、连南通北的区位优势。区域内人口众多，自然、文化资源丰富，科教基础较好，便捷通达的水陆空交通网络初步形成，具有加快经济社会发展的良好条件，在我国经济社会发展格局中占有重要地位。加快中部地区崛起，有利于发挥中部地区综合优势，克服国际金融危机带来的不利影响。

8. 图们江区域

1992 年，在联合国开发计划署的倡导下，中、俄、朝、韩、蒙五国共同启动了图们江区域合作开发项目。16 年来，在合作各方的积极推动下，图们江区域合作机制不断健全，合作领域不断拓展，合作方式不断创新，为进一步推进中国图们江区域国际合作打下了坚实基础。2009 年 11 月 16 日，国务院已正式批复《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，标志着长吉图开发开放先导区建设已上升为国家战略，成为迄今唯一国家批准实施的沿边开发开放区域。吉林省长春市、吉林市部分区域和延边州（简称长吉图）是中国图们江区域的核心地区，要加快建设长吉图开发开放先导区，将其发展成为我国沿边开发开放的重要区域、我国面向东北亚开放的重要门户和东北亚经济技术合作的重要平台，培育形成东北地区新的重要增长极。

9. 甘肃省循环经济示范区

《甘肃省循环经济发展规划（2009～2015 年）》是我国第一个由国家批复的区域循环经济发展规划，是自 2005 年《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》发布 4 年多来，循环经济由理论到实践的又一重大突破。作为全国唯一国家级循环经济示范区，国家选择甘肃作为发展循环经济的突破口，绝非偶然。第

一，甘肃的生态问题，就是全国的生态问题。甘肃省地处青藏高原、内蒙古高原、黄土高原交汇处，是长江、黄河重要的水源补给区，是西北乃至全国的生态屏障，担负着保障全国生态安全的重任；第二，甘肃是典型的资源型省份。但是资源的优势，没有为甘肃的经济发展带来丰厚利润，反而形成了过度依赖资源的产业结构，推进经济增长方式的转变势在必行；第三，甘肃的循环经济发展已初见成效。通过循环经济的发展，甘肃连续4年完成了节能减排目标，提升了甘肃的产业层次和经济增长的质量。2009年与2007年相比，全省资源产出率提高9.8%，工业固体废弃物综合利用率提高24.8%，万元生产总值能耗下降9.6%，万元工业增加值用水量下降22.3%。在中央的支持下，《规划》按照“减量化、再利用、资源化”三原则，将选择在72个重点项目上共投资2133亿元。据初步估算，到2015年末，上述72个项目建成投产后，每年可实现节能1084万吨标煤，节水约13亿吨，减排气态污染物8万吨，减排BOD等废水污染物约38万吨。

10. 海南国际旅游岛

推进海南国际旅游岛建设和发展，是实现区域经济社会全面协调可持续发展的又一典范，与甘肃发展循环经济有异曲同工之妙。海南是我国最大的经济特区和唯一的热带岛屿省份。建省办经济特区20多年来，经济社会发展取得显著成就。按照国务院《若干意见》的总体要求，建设海南国际旅游岛的总体定位是：我国旅游业改革创新的试验区、世界一流的海岛休闲度假旅游目的地、全国生态文明建设示范区、国际经济合作和文化交流的重要平台、南海资源开发和服务基地和国家热带现代农业基地。海南国际旅游岛总体建设发展目标是，到2015年，旅游管理、营销、服务和产品开发的市场化、国际化水平显著提升；旅游业增加值占地区生产总值比重达到8%以上，第三产业增加值占地区生产总值比重达到47%以上，第三产业从业人数比重达到45%以上，力争全省人均生产总值、城乡居民收入达到全国中上水平，教育、卫生、文化、社会保障等社会事业发展水平明显提高，综合生态环境质量保持全国领先水平。到2020年，旅游服务设施、经营管理和服务水平与国际通行的旅游服务标准全面接轨，初步建成世界一流的海岛休闲度假旅游胜地。旅游业增加值占地区生产总值比重达到12%以上，第三产业增加值占地区生产总值比重达到60%，第三产业从业人数比重达到60%，力争全省人均生产总值、城乡居民收入和生活质量达到国内先进水平，综合生态环境质量继续保持全国领先水平，可持续发展能力进一步增强。人们

有理由期待，海南国际旅游岛将成为后工业社会，即服务经济时代一颗璀璨耀眼的明星。

11. 河南循环经济试点

《河南省循环经济试点实施方案》（发改办环资〔2009〕2838号）是经过充分调研、广泛征求意见和评审论证，由国家发改委原则同意的区域循环经济试点实施方案。批复指出，河南省依托本省丰富的农产品资源和优势矿产资源，围绕构建现代化的产业体系、城镇体系和自主创新体系，提出了发展循环经济的指导思想、目标、主要任务、支撑和保障体系，循环经济发展模式对全国其他地区循环经济发展有较强的借鉴作用。批复要求，河南省通过《实施方案》的实施，主要资源产出率、固体废弃物综合利用率、农业灌溉水有效利用系数显著提高，主要污染物排放得到有效控制，以五大循环链、八大工业行业、循环型农业、循环经济新兴产业等为重点的循环经济产业初步建立；以政策、机制、资金、技术等为重点的循环经济保障措施进一步完善；以生态城乡和绿色消费为特点的循环型社会逐步形成。

二　区域发展战略态势分析

形成2009年区域发展战略快速布局的动因是什么？而此轮的区域规划与此前的国家综合配套改革试验区又是什么关系？综合配套改革试验区在2009年又有哪些不容忽视的进展？

1. 关于此轮区域发展战略布局的动因

此轮区域发展战略布局从规模和速度上都是出乎各界预料的，换句话说，此种情势在两年前还是难以想象的，那么形成此种态势的主要动因是什么呢？由于时间太短，目前对这个问题没有见到十分系统的研究，笔者根据相关报道和媒体对学者的访谈归纳出几种有代表性的观点。

（1）地方政府竞争说

自2005年6月21日国务院批准上海浦东新区进行综合配套改革试点以来，不少地方先后向国务院或国家发展改革委提出了开展综合配套改革试点的申请。到2007年年底，全国共有18个省区市提出申报21个试验区。从申报的时间看，2005年申报4个，2006年申报6个，2007年申报11个。从分布的地区来看，东

部地区申报 11 个，中部地区申报 6 个，西部地区申报 4 个，包括：①要求列为国家综合配套改革试验区的河北省唐山市曹妃甸新区、江苏省苏州市和南京市、浙江省杭州市、浙江省台州市、广东省深圳市、广东省广州国家级开发区、辽宁省大连市、福建省海峡西岸经济区、湖南省长株潭城市群、湖北省武汉城市圈、安徽省合肥市、河南省郑州市和开封市、重庆市、四川省成都市、广西北部湾经济区、贵州省安顺市；②要求列为国家新农村建设农村综合改革试点市的江西省赣州市；③要求作为发展国际旅游经济综合配套改革试点地区的海南省三亚市；④要求列入国家区域性产权交易市场综合配套改革试点的河南省技术产权交易所。由此看出，区域规划的快速出台与地方政府积极申报，相互竞争有关。

（2）中央政府的战略考量

中央对国家综合配套改革试点试验区和战略性区域有着通盘性考量，其因素和条件包括：①地域有代表性。试点地区在全国范围或东、中、西部区域内有一定影响力和带动力，能够代表处于不同生产力发展的阶段性特点。②内容有典型性。试点地区所面临的体制机制问题能代表本地区的普遍性，所确定的改革任务能反映本地区改革发展的特点和现实需要，对推动全国或一定区域面上的改革具有示范意义。③有较强的组织领导。领导班子高度重视改革工作，把改革放在突出位置，有较为健全的领导体制、组织机构和推进机制，能够为试点工作的推进提供强有力的组织保障。④有较好的工作基础。在一些领域已经进行了有益的改革探索，并已走在全国前列，积累了一定的实践经验，具备了先行先试、率先突破的工作基础。通过试点，能够在体制创新上取得新突破、创造新经验，为其他地区的新体制建设提供示范。⑤有相应的发展潜力和承受能力。具备一定的经济实力，能够支付必要的改革成本。群众对改革的认识程度深，支持改革、参与改革的积极性高，能正确对待改革成果，社会承受能力比较强。如果不具备或基本符合上述要求的地区，中央政府是不会轻易批复有关申报的。

（3）外部冲击说

2008 年下半年金融危机突然爆发，我国具有典型“外向型”经济特征的沿海地区遭到了近 30 年来最大的外部冲击，外部需求直线下降，一年多来一直拖我国经济增长的“后腿”。因此，我国将扩大内需提高到前所未有的高度，希望通过发展中西部地区和欠发达地区来拉动庞大的国内消费市场。有的专家把金融

危机前的发展称为“外循环”，而将这一次的区域发展战略快速布局看做向“双循环”（对内对外）转变。从短期形势看此种观点的合理性也是存在的。

（4）功能圈思路

由于经济活动高度密集和在空间上的压缩，大都市区往往是一个国家或区域的经济核心区和增长极，也是最具活力和竞争力的地区。通过强化经济活动和生产要素向优势地区、特别是向沿海大都市区集中的趋势，可以提高生产要素的空间配置效率，促进地区经济增长。

经济全球化和城市化，产业地域分工推动空间重构，开发区和产业簇群是大都市区扩张的新生长点，旧城改造、环境整治与市区工业外迁，都加快了大都市区的郊区化过程，促进了大型基础设施的建设。全球化过程中的核心城市在经济上是命令和控制中心，通过高级生产者、服务业和跨国公司总部等载体来实现。在空间结构上是全球城市网络的重要节点，在文化上是多元的和具有包容性的，在区域层面上是全球化扩散到地方的门户。以城市区域的空间形态构建应对全球竞争的区域竞争力，是区域发展和空间规划的重要目标。

同时，大都市区的发展也加剧了地区发展的不平衡，而其自身也存在城市过度投资和扩张、资源供需矛盾和环境污染加重等问题。由此，陆大道院士提出我国现阶段应重视功能圈思路。

2. 综合配套改革试验区与区域发展规划的关系

国家综合配套改革试验区是我国为进行包括经济改革在内的一系列综合配套改革实验而选定的地区。为了区别于20世纪80年代的经济特区，综合配套改革试验区常被称为“新特区”。综合配套改革试验区中不仅重点进行经济改革，同时还强调改革的综合性和配套性，力求对社会发展的各个层面作出探索。

设立国家综合配套改革试验区，是党中央、国务院在新时期为完善改革推进方式，推进攻坚阶段改革作出的一项重大战略部署，其目的在于通过部分地区先行先试，以点带面，进一步完善社会主义市场经济体制，为全国改革发挥试点和带动作用。截至2007年12月，我国共设立了3个全面型“综合配套改革试验区”：上海市浦东新区、天津市滨海新区、广东省深圳市，4个专题型“综合配套改革试验区”：重庆市、四川省成都市、湖北省武汉城市圈和湖南省长株潭城市群。其中武汉城市圈为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区、长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验

区、重庆市和成都市为全国统筹城乡综合配套改革试验区和全国统筹城乡综合配套改革试验区。2008 年 9 月 10 日，国务院正式批复《武汉城市圈综合改革方案》，这是国内第一个启动综合改革试点的城市圈（群）。10 月，《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》也获国务院批复。

从目前情况看，综合配套改革试验区与国家级区域发展规划基本上还是点和面的关系，前者是要重点突破，寻找改革的突破点，从机制上发现问题，探索新方法，积累解决问题的经验。而后者是寻求从更大的空间范围内实现全面、协调、可持续发展。

3. 综合配套改革试验区最新进展

2009 年 1 月 26 日，国务院在《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》中明确提出设立重庆两江新区，该新区被认为是继上海浦东新区和天津滨海新区之后的中国第三大开发区，因重庆已是综合配套改革试验区，所以有人称两江新区为“特区中的特区”。

2009 年 5 月初《深圳市综合配套改革总体方案》获国务院批准。在总体方案所涉及的数项改革中，行政管理体制改革被列为首位。一个明确的信号是，深圳在 2003 年大张旗鼓开始却又悄无声息流产的“行政权三分”改革，即将重启。“行政权三分”，是将政府职能部门分为决策部门、执行部门、监督部门三大板块，各自运行。决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，这是改革期望达到的目的。但实际操作上将会面临机构撤并、部门定级等阻力。据悉，深圳将通过为期 5 年的改革，到 2013 年建立全新的公共服务型政府，这一时间表比全国目标提前 7 年。无独有偶，在深圳的改革出现新变化之际，上海浦东新区的发展也发生了重大转折。2009 年 5 月初传来消息，国务院已经同意撤销上海南汇区，将其并入浦东新区。数据显示，浦东新区目前面积为 532. 75 平方公里，户籍人口 194. 29 万。毗邻浦东的南汇区面积为 677. 66 平方公里，户籍人口 74. 31 万。行政区划调整后的浦东新区，面积为 1210. 41 平方公里，户籍人口 268. 6 万。在经历了近二十年的快速发展后，浦东新区的发展已经面临了一定的瓶颈。张江、金桥两个开发区的可利用土地已经不多，南汇并入浦东，提供了大片的建设用地，实际上是上海推进“两个中心”（国际金融中心和航运中心）建设的配套措施。这不仅让土地资源缺乏的浦东获得了大量的土地，而且也可以把浦东先行先试的政策优惠，拓展到南汇。显然，上海向国务院提出申请的目的，



就是为了“让浦东有发展的后劲”，而就“扩区”本身来看，既是一种聚集——整合周边资源为我所用，又是一种辐射——借力综合配套改革的各种优势推动周边加快发展，这对浦东的前途可谓意义重大。

回头再看深圳，其总体方案不仅是将行政管理体制改革被列为首位，事实上还将综合配套改革从“深圳经济特区”扩展到覆盖整个深圳行政区划，这意味着在深圳持续20年的“一市两法”局面将会改变。深圳人习惯用“关内”“关外”区分是否为深圳经济特区。“关内”包括罗湖区、福田区、南山区、盐田区，“关外”则包括宝安区、龙岗区、光明新区。目前深圳市人大通过的所有涉及深圳经济特区的地方性立法均只适用于“关内”。《深圳市综合配套改革总体方案》——而非“深圳特区综合配套改革总体方案”将综合配套改革扩展到全深圳市，从“综合配套改革试验区”的立场来看，是不提“扩区”的“扩区”，不仅消除了由关内外的划分给深圳发展带来的制度性障碍，而且与浦东新区的“扩区”具有异曲同工之妙。

11月9日，国务院批复同意天津市报送的《关于调整天津市部分行政区划的请示》，将撤销天津市塘沽区、汉沽区、大港区3个行政区，设立天津市滨海新区，这标志着滨海新区行政管理体制改革全面启动。滨海新区经过探索和实践，创新提出以抓项目的方式抓改革的总体思路，以行政管理体制改革为重点，坚持“统一、协调、精简、高效、廉洁”的原则，着力实现加强统一领导、转变政府职能、整合内设机构、减少管理层级、提高工作效率的目标，其主要内容包括：建立统一的行政架构；构建精简高效的管理机构；组建两类区委、区政府的派出机构；将原三个行政区的乡镇建制改为街道建制；形成新区的事在新区办的运行机制。

三　各主要规划区域的实力与特色

在2009年获批的区域经济规划中，江苏沿海地区是长三角的延伸，横琴岛是珠三角的新热点，“关中—天水经济区”有望成为西部大开发的新动力，辽宁沿海经济带将托起环渤海湾的右翼，同时又和图们江区域共同为振兴东北助力。此外，福建海西经济区被视为连接珠三角和长三角，形成完整沿海经济格局的重要一环。

一个新的区域经济版图正在形成，其中包括长三角、珠三角、环渤海等早已

完成布局的地区，也包括东北、中部、西部、北部湾、海峡西岸等此轮完成布局的地区。有学者指出，在我国沿海地区已经串起一个漂亮的经济区“金项链”。从辽东半岛直到广西北部湾，沿海经济带已经基本连成一片，蔚为壮观。2009年批复的7个区域经济规划中，江苏沿海经济区、辽宁沿海经济带、横琴、海西经济区等4个经济区都是“金项链”上的一环。

由于篇幅所限，这里不可能对现有的近20个区域进行全面的对比分析，为此，笔者根据有关文献和数据，归纳整理出20个区域的基本情况，其中包括：国务院批准的标志性文件及规划的名称、批准时间、区域范围、陆地面积、常住人口、中心城市、地区生产总值、人均GDP、规划属性及主要的最新动态。表1、表2和表3分别显示出国家级综合配套改革国家试验区、2009年出台的国家级综合规划区域和专题型规划区域的上述相关信息资料。

综合比较表1、表2、表3中各区域的数据资料后我们发现，各区域因区位不同，规模各异，社会经济发展水平也存在明显差距。由此说明区域战略布局一个基本原则：科学发展不分区位、不分规模、不分贫富。处于不同状况不同区域要走全面、协调、可持续发展之路，就一定要根据自身自然、历史、经济社会基础等条件，走出一条独具地区特色的科学发展之路。

四　重点区域政策的综合比较分析

天津滨海新区、上海浦东新区、深圳市和海峡西岸经济区同处于我国沿海开放地带，承担着带动区域经济发展和开展综合配套改革的重任，地位重要、作用突出。这四个地区的功能定位和改革发展目标，充分体现了国家的总体战略布局，具有很多共性特点，又有明显的个性特征。以下就四个地区的主要政策，从财税、土地、航运、产业等方面进行系统的对比分析。

1. 财税政策对比分析

国家给予上海及浦东新区的政策主要体现在国发〔2009〕19号文件、国发〔2007〕40号文件和批复的浦东新区综改方案。给予深圳的政策主要体现在国发〔2007〕40号文件、近期批复的深圳综改方案和正在申报的深港合作、深圳特区扩区政策。给予海峡西岸的政策主要体现在国务院发布的《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》，以及国家部委给予的资金、政策支持。给

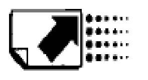


表1　国家级综合配套改革国家试验区基本信息、规模实力和主要动态比较

	规划区域	批准时间	标志性文件及规划	区域范围	面积、常住人口	中心城市	生产总值	人均GDP	规划性质	主要动态
1	深圳特区	1980.8.26	《广东省经济特区条例》	罗湖区、福田区、南山区、盐田区	296平方公里、人口324万	深圳市	7806亿元	89814元	全面型综合配套改革试验区	2009年5月初《深圳市综合配套改革总体方案》获国务院批准
2	浦东新区	2005.6.21	国务院办公会议批准浦东新区为中国第一个综合改革示范区	11个街道、12个镇	1210平方公里、人口412万	上海市	3699亿元	89782元	全面型综合配套改革试验区	5月6日，国务院批复上海《关于撤销南汇区建制将原南汇区行政区域划入浦东新区的请示》
3	滨海新区	2006.5.26	《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》	塘沽区、汉沽区、大港区、东丽区和津南区（部分）	2270平方公里、人口203万	天津市	3102亿元	152808元	全面型综合配套改革试验区	3月17日国务院正式批复《滨海新区综合配套改革试验方案》；10月29日，经国务院同意，发改委正式批复《天津滨海新区综合配套改革试验金融创新专项方案》
4	成渝试验区	2007.6.7	《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》	重庆市、成都市	9.55万平方公里、人口4158万	重庆市成都市	8997亿元	21987元	专题型综合配套改革试验区	1月26日，国务院发布《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》，5月，国务院正式批复《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》
5	武汉城市圈	2007.12.14	《武汉城市圈综合改革方案》	以武汉为中心100公里半径内包括8个中小城市	5.8万平方公里、人口3001.30万	武汉	6972亿元	23230元	专题型综合配套改革试验区	9月10日国务院的正式批复"武汉城市圈"两型社会试点综改方案
6	长株潭城市群	2007.12.14	《长株潭城市群区域规划条例》	长沙、株洲、湘潭三市以及岳阳和益阳的部分地区	2.8万平方公里、人口1310万	长沙市、株洲市、湘潭市	4565亿元	34849元	专题型综合配套改革试验区	12月10日，"长株潭城市群"综改方案获得国务院批复，成为第二个"两型社会"综改试点方案

资料来源：中央人民政府门户网站发布的文件公告、2009年中国统计年鉴及各相关地区年鉴，表2、表3来源相同。



表2　2009年出台国家级综合规划区域基本信息、规模实力和主要动态比较

	规划区域	批准时间	文件及规划	区域范围	面积、常住人口	中心城市	生产总值	人均GDP	主要动态
1	北部湾经济区	2008.1.16	《广西经济区发展规划》	由南宁、北海、钦州、防城港四市所辖行政区域组成	陆地面积4.25万平方公里、人口360万	南宁、北海、钦州、防城港	2220亿元	61667元	2009年12月7日发布《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》
2	珠江三角洲	2008.12.25	《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》	以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体	陆地面积2.44万平方公里、人口4283万	广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市	29746亿元	76451元	
3	海西经济区	2009.5.14	《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》	以福建为主体，涵盖浙江南部、广东北部和江西部分地区	陆地面积22.24万平方公里、人口6953万	福州、厦门、泉州、温州、汕头、上饶、鹰潭、抚州、赣州	18887亿元	27164元	10月10日，工业和信息化部提出《关于支持福建省加快海峡西岸经济区工业和信息化发展的意见》
4	关中—天水经济区	2009.6.10	《关中—天水经济区发展规划》	陕西的西安、咸阳、渭南、铜川、宝鸡、杨凌、商洛6市1区和甘肃省天水市	陆地面积7.98万平方公里、人口2900万	西安、咸阳、渭南、铜川、宝鸡、杨凌、商洛、天水	4284亿元	14771元	
5	江苏沿海地区	2009.6.10	《江苏沿海地区发展规划》	连云港、南通和盐城三市	陆地面积2.84万平方公里、人口1733.08万	连云港、南通、盐城	4297亿元	24824元	

续表 2

	规划区域	批准时间	文件及规划	区域范围	面积、常住人口	中心城市	生产总值	人均 GDP	主要动态
6	横琴岛	2009.5.24	《横琴总体发展规划》	横琴岛	陆地面积 86 平方公里、可开发 53 平方公里	—	—	—	全国人大常委会授权澳门特别行政区对澳门大学横琴校区实施管辖，12 月 20 日胡锦涛出席新校区奠基仪式
7	辽宁沿海经济带	2009.7.1	《辽宁沿海经济带发展规划》	包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛等沿海城市在内的辽宁沿海经济带	陆地面积 5.65 万平方公里、人口 1770 万	大连、丹东、锦州、营口、盘锦、葫芦岛	6948 亿元	39254 元	8 月 17 日温家宝主持召开领导小组会议，讨论并原则通过《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。12 月 14 日国家发改委原则同意《沈阳铁西装备制造业聚集区产业发展规划》
8	中部六省地区	2009.9.23	《促进中部地区崛起规划》	山西省、河南省、湖北省、湖南省、安徽省、江西省	陆地面积 103 万平方公里、人口 3.6 亿	太原、郑州、武汉、长沙、合肥、南昌	63188 亿元	17700 元	12 月 1 日，发改委根据批复印发《促进中部地区崛起规划》；国务院 12 日正式批复《鄱阳湖生态经济区规划》
9	图们江区域	2009.11.16	《图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》	吉林省长春市、吉林市部分区域和延边州	陆地面积 7.3 万平方公里、人口 1090 万	长春、吉林、延吉	4907 亿元	45018 元	

表 3　2009 年出台和即将获批的国家级专题规划区域基本信息、规模实力和主要动态比较

	规划区域	批准时间	文件及规划	区域范围	面积、常住人口	中心城市	生产总值	人均 GDP	规划性质	主要动态
1	黄河三角洲	2009.12.8	《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》	东营、滨州、潍坊北部寒亭区、寿光市、昌邑市、德州乐陵市、庆云县、淄博高青县和烟台莱州市	陆地面积 2.65 万平方公里、人口 1000 万	东营、滨州	3935 亿元	39350 元	国家级专题区域经济规划	
2	鄱阳湖经济区	2009.12.12	《鄱阳湖生态经济区规划》	南昌、景德镇、鹰潭 3 市以及九江、新余、抚州、宜春、上饶、吉安市的部分县(市、区)	陆地面积 5.12 万平方公里、人口 2100 万	南昌、景德镇、鹰潭	3900 亿元	18571 元	国家级专题区域经济规划	
3	皖江城市带	待批	—	由合肥、马鞍山、芜湖、铜陵、安庆、巢湖、宣城、池州、滁州 9 市及六安市金安区、舒城县	陆地面积 5.6 万平方公里、人口 2120.3 万	合肥、马鞍山、芜湖、铜陵、安庆、巢湖、宣城、池州、滁州	2254.5 亿元	10633 元	国家级专题区域经济规划	12 月 20 日《皖江城市带承接产业转移示范区规划》已通过国家发改委主任办公会审议,并报批国务院
4	两江新区	待批	—	重庆江北区、渝北区和北碚区的部分地区	陆地面积 947 平方公里,人口约 200 万	重庆市	458 亿元	23306 元	拟提升为国家级试验区	
5	海南国际旅游岛	待批	—	海南岛	陆地面积 3.6 万平方公里、人口 850 万	海口、三亚	1459 亿元	17175 元	国家级专题区域经济规划	12 月 1 日《国务院关于加快发展旅游业的意见》将"积极推动海南国际旅游岛建设"列入主要任务

予滨海新区的政策主要体现在国发〔2006〕20号文件、滨海新区综合配套改革方案，以及十余个部委出台的支持政策。

地方政策。深圳连续出台了《关于加快我市高端服务业发展的若干意见》、《关于加强自主创新促进高新技术产业发展的若干政策措施》等一系列政策文件，以及《深圳经济特区金融发展促进条例》、《深圳经济特区科技创新促进条例》等地方性法规。上海实施了《关于上海加速发展现代服务业的若干政策意见》、《浦东新区关于发展先进制造业的若干意见》、《浦东新区促进高新技术产业发展的财政扶持政策及实施细则》等多个政策文件。滨海新区层面的政策主要是八个指导意见，各功能区、行政区根据自身发展特点，相继出台了各自的支持政策。

主要差异。浦东和深圳的高新技术企业，享受"5+1"地区的企业所得税"免二减三"的税收优惠。上海市技术先进型服务企业减按15%的税率征收企业所得税。滨海新区除普惠政策外，不享受国家给予的特殊税收减免，仅以地方财政拉平"5+1"政策。对重点发展产业，没有分类制定具体可操作的专项支持政策。没有针对重点生产企业增资扩股和配套企业发展的支持政策，没有关于政府采购的硬性规定。对科研机构未在现有一次性资助基础上，再根据其科技贡献给予提升奖励的规定。对成果产业化的奖励额度偏低。

2. 航运政策对比分析

国家在上海、深圳和滨海新区都设立了保税港区，给予的政策基本相同。但上海被批为"国际航运综合试验区"，享有中资"方便旗"船特案税收减免和启运港退税政策，拥有对从事国际航运船舶融资租赁业务的企业税收优惠的先行试点权。国家批准海西经济区沿海港口、机场为两岸直接三通的首选地，适时增加海上货运直航口岸。

滨海新区没有针对天津港港口费用高于环渤海周边港口的现状，制定费用补贴和规费优惠的政策。没有关于新开辟国际集装箱班轮航线、内支线和公共驳船航线的支持政策。缺少吸引国际集装箱班轮公司地区总部或操作中心、国际大型跨国配送中心和货代公司总部落户的政策。缺乏引导集装箱中转、海铁联运的政策。没有关于航运金融、航运人才引进、航运服务机构发展等方面的专项支持政策。促进集疏港基础设施建设的政策引导力度有待加强。建设北方国际航运中心的系统性规划有待建立。

3. 土地政策对比分析

从整体情况看：上海、深圳主要面临土地资源短缺问题；海西土地改革的空间更广，但主要是促进对台合作；成渝作为城乡统筹试验区，主要探索集体土地改革；滨海新区土地资源丰富，有大量盐碱荒地和低效农田，主要是如何有效发挥优势。

从国家支持看：上海、深圳的土地改革国家给予最大的政策是批准扩区；海西的支持政策主要集中在集体建设用地流转、重大项目用地审批和指标支持方面；成渝重点在于建立城乡统筹的土地利用制度，探索农民专业合作社、农村土地交易所、集体土地产权流转新模式；滨海新区的土地改革是综合配套改革的重点内容之一，国土部给予大力支持，成立专门的改革领导小组，指导编制专项方案，涉及内容最全，开展全方位的改革创新。

从各地出台政策看：上海、深圳早期改革目的主要在于控制土地资源，采用了创新招法，取得明显效果，近期重点在于集约节约利用土地，率先探索国有土地年租、工业楼宇转让等首创政策，进一步挖掘潜力；海西为促进对台合作，专门出台针对台商、台资的用地政策；成渝在集体土地流转、承包权入股、社会资金承接、承租集体土地等方面进行了积极的探索；滨海新区的土地改革内容全面，各地的改革内容都有所涉及，但近期重点还是建设用地指标的获取。

4. 科技政策对比分析

国家对于科技研发支持力度较大，已经有了较为普惠的科技政策，国家层面各地相差不大。上海、深圳和天津都把提高自主创新能力、吸引和聚集高端人才、完善科技创新体系作为推动产业结构升级和加快经济发展的着力点。各地政策力度有所不同，上海侧重吸引国际人才、技术和资本聚集等方面的综合性制度创新。深圳侧重于构建深港创新圈，建设深港技术创新合作基地。天津是把建设滨海高新区作为增强自主创新能力的重点，通过部市共建、区企区院等合作，把滨海新区建设成为我国生物医药研发转化基地和高新技术产业赶超战略示范区。

与上海、深圳相比，天津缺少对企业自主创新投入所得税前抵扣政策的具体实施办法，政策落实不规范、不透明。天津的科技培训机构较为分散，管理上缺乏规范性文件。天津没有无形资产评估方面的政策；在企业技术秘密保护方面没有制定详细规定。在鼓励高等院校和科研院所的科技人员兼职从事高新技术成果转化工作的政策上不够开放。

5. 产业政策对比分析

深圳和浦东都对外公布了《产业结构调整优化和产业导向目录》，明确了鼓励、限制、淘汰等三类企业的认定标准，分类提出了具体的工作措施，两年调整一次。而滨海新区目前还未统一对外公布产业目录。

各地区对现代服务业等主要产业都出台了相关的鼓励、奖励政策，但相比之下，滨海新区对总部企业增资的奖励额度偏低，对现有总部企业没有支持政策。对分拨、配送、采购等鼓励类物流企业的政策支持力度偏小。缺少针对第三方物流、高新技术专业外包、离岸外包等高成长型业态的特别政策。特别是在商贸、会展、文化创意等重要领域，还未从新区层面制定相关政策。

6. 行政管理对比分析

滨海新区的行政区和功能区并存且行政管理相对独立；浦东新区将所辖街镇整合为现有六个功能区，街镇主要负责行政和社会管理职能，功能区管委会作为区政府派出机构行使经济发展和审批服务职能，通过扩区，浦东新区进一步拓展了发展空间；深圳为传统行政区划模式，通过整合区内外行政资源，将综合配套改革优势覆盖全市，实现了特区功能的延伸。浦东和深圳侧重于外部空间的延伸，滨海新区更加侧重于内部区域的整合。

滨海新区、浦东新区、深圳的行政管理体制改革处于不同阶段。滨海新区主要是机构的充实整合和行政区、功能区协调机制的创建；浦东和深圳都涵盖决策、执行、监督权力架构的运行机制和完善大部制体制的内容，但浦东更加强调公共服务和社会管理职能强化，深圳还突出强化街道职能。滨海新区强调与中心城区、各区县实现三个层面联动协调发展；浦东新区强调形成与市、功能区域和街镇四个层级职能互补的格局，促进市级权限的下放；深圳强调以光明新区为试点，推进精简行政层级改革，实现一级政府三级管理（市、街道、社区）的新型行政管理关系。

7. 社会改革对比分析

深圳、上海已经进入工业化后期阶段，改革领域从主要的经济发展逐步转向社会管理和经济发展兼顾。上海的社会管理改革结合行政体制改革同步进行，街道在社会管理方面作用越来越大，经济、社会两方面的管理分工明确。两地都已经开展了社会事业单位的管理改革。深圳的改革方案提出积极进行教育综合改革试点，争创国家教育综合改革示范区。条件成熟时按程序设立文化产业投资基



金，建立文化产权交易中心。滨海新区在社会保障、医药卫生、住房保障等基本民生方面也都设计了改革内容，但力度不大，改革内容仍以经济发展为主。

参考文献

郝寿义主编《国家综合配套改革试验区研究》，科学出版社，2008 年 9 月第 1 版。

徐建辉、陆大道：《以功能圈思路破解传统区划困境》，2006 年 6 月 13 日《科学时报》。

天津滨海新区综合配套改革办公室、天津滨海综合发展研究院：《国家新一轮区域振兴规划　与滨海新区开发开放》，2009 年 7 月 11 日滨海新区开发开放研讨会会议论文。

陈栋生：《区域经济学》，河南人民出版社，1993。

王立国、臧学英、周桂荣、邢春生、张智等：《天津滨海新区与上海浦东新区、深圳特区比较研究》，2007 年天津市科技计划项目（07ZLZLZT02100），2009 年 6 月。

中国区域创新能力评价分析

杨维凤*

摘　要：本文借鉴国内外现有的研究成果，为了较清晰的反映一个地区整体的创新投入绩效、创新产出绩效和整体创新效率的高低等问题，构建了"区域创新总指数"。区域创新总指数由3个一级指标、7个二级指标和60个三级指标组成，采用加权综合评价的方法得出全国不同区域的创新效用值，从而对中国区域创新能力进行评价分析。

关键词：区域创新总指数　指标体系　创新投入　创新产出　创新环境

2008年的金融危机给我们一个很深刻的启示：创新是区域经济可持续发展的良久动力。自主创新能力是区域竞争力和国家竞争力的核心所在，是应对各种危机和挑战的强大支撑，只有具有较强创新能力的区域才能在多变的经济环境中始终保持竞争力。创新理论最早是1912年由美国经济学家熊彼特提出的。在理论界，国内外学者针对不同主体，从不同角度、不同范围对区域创新能力进行评价。目前国内外对区域创新能力的评价虽然还没有形成较为一致的评价指标体系，但都强调了创新是一个系统的概念，认为创新是系统内部各要素之间互相作用的结果。基于现实实践和理论研究的需求，建立科学合理的评价指标体系，测评区域创新能力具有重要意义。

本文借鉴国内外现有的研究成果，为了较清晰地反映一个地区整体的创新投入绩效、创新产出绩效和整体创新效率的高低等问题，构建了区域创新评价指数体系，从三个方面进行评价：创新投入、创新产出和创新环境。

* 杨维凤，北京市社会科学院，经济学博士。

本文采用目前可获得的最新统计数据，从投入产出的角度对中国的区域创新能力从不同区域范围进行综合评价分析。与既有研究不同的是，本指标体系突出了创新环境的作用，尤其是环境支持与环境友好指标。构建的指标体系简洁明了，既具有代表性，同时易于获取，以期为区域创新能力的评价提供科学的测评工具。

一　中国区域创新能力的评价方法

为了综合比较评价全国各区域（全国四大板块、八大经济区和31个省市区）的创新能力，本文构建了“区域创新总指数”。区域创新总指数由3个一级指标、7个二级指标和60个三级指标组成。区域创新总指数采用加权综合评价的方法，分层逐级进行计算，得出各个区域创新能力的综合效用值。

（一）评价指标体系的筛选

中国区域创新综合能力评价指标的选取主要考虑以下基本原则：科学性、综合性、完整性、可操作性、通用性和数量适中。筛选的指标应科学、客观、综合地反映出区域创新能力，同时要充分考虑筛选的指标要容易取得，可操作性强，适用于不同类型的区域。最终确定的评价指标应定义明确、数量适中，与特定区域创新能力的相关性显著，通过反复比较权衡利弊选定。评价指标体系应结构合理，层次分明，评价结果可以比较显著地区分评价对象在区域创新能力的差异。

通过以上筛选原则，本文构建了中国区域创新综合能力的评价指标体系（见表1）。其中，一级指标由区域创新投入、区域创新产出和区域创新环境三部分组成。区域创新投入由创新的人力资源、创新的资金两个二级指标组成。其中，创新的人力资源由每万人研发机构研发人员全时当量等7项三级指标组成；创新的资金由R&D支出占GDP的比重等7项三级指标组成。

区域创新产出由知识产出和科技产出两个二级指标组成。其中，知识产出由每万人平均发表的国内论文数等4项三级指标组成；科技产出由每万人平均科技服务课题和科技项目数等12项三级指标组成。

表 1　中国区域创新能力评价指标体系及其权重

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重
创新投入	0. 32	创新的人力资源	0. 54	1. 每万人研发机构研发人员全时当量	0. 13
				2. 研发机构研发人员全时当量占全国研发机构研发人员全时当量的比重	0. 13
				3. 每万人企业研发人员全时当量	0. 145
				4. 企业研发人员全时当量占全国企业研发人员全时当量的比重	0. 145
				5. 每万人高校研发人员全时当量	0. 125
				6. 高校研发人员全时当量占全国高校研发人员全时当量的比重	0. 125
				7. 6 岁及 6 岁以上人口中大专以上学历的比重	0. 2
		创新的资金	0. 46	1. R&D 支出/GDP	0. 36
				2. 人均企业 R&D 支出	0. 115
				3. 大中型工业企业 R&D 支出占全国大中型工业企业 R&D 支出的比重	0. 115
				4. 人均高校 R&D 支出	0. 09
				5. 高校 R&D 支出占全国高校 R&D 支出的比重	0. 09
				6. 人均研发机构 R&D 支出	0. 115
				7. 研发机构 R&D 支出占全国研发机构 R&D 支出的比重	0. 115
创新产出	0. 35	知识产出	0. 39	1. 每万人平均发表的国内论文数	0. 25
				2. 发表的国内论文数占全国的比重	0. 25
				3. 每万人平均被国外主要检索工具收录的我国科技人员论文数	0. 25
				4. 被国外主要检索工具收录的论文数占全国的比重	0. 25
		科技产出	0. 61	1. 每万人平均科技服务课题和科技项目数	0. 07
				2. 科技服务课题和科技项目数占全国的比重	0. 07
				3. 每百万 R&D 支出所产生的专利授权数量	0. 2
				4. 人均发明	0. 07
				5. 发明占全国发明的比重	0. 07
				6. 人均实用新型	0. 055
				7. 实用新型占全国实用新型的比重	0. 055
				8. 人均外观设计	0. 045
				9. 外观设计占全国外观设计的比重	0. 045
				10. 人均大中型工业企业新产品的产值	0. 065
				11. 大中型工业企业新产品占全国大中型工业企业新产品的比重	0. 065
				12. 高技术产业产值占全国高技术产业产值的比重	0. 19



续表 1

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重
创新环境	0.33	环境支持与环境友好	0.28	1. 森林覆盖率	0.11
				2. 湿地面积/总国土面积	0.07
				3. 环境污染治理投资/GDP	0.09
				4. 单位地区生产总值能耗	0.09
				5. 单位地区生产总值电耗	0.07
				6. 单位地区生产总值二氧化硫排放量	0.07
				7. 单位地区生产总值烟尘排放量	0.07
				8. 单位地区生产总值工业粉尘排放量	0.07
				9. 单位地区生产总值化学需氧量(COD)排放	0.07
				10. 单位地区生产总值废水排放量	0.07
				11. 单位地区生产总值工业固体废物排放量	0.07
				12. 生活垃圾无害化处理率	0.07
				13. 污水处理率	0.08
		经济环境	0.40	1. 人均 GDP	0.33
				2. GDP 增长率	0.24
				3. 第二次产业产值占 GDP 比重	0.19
				4. 第三次产业产值占 GDP 比重	0.24
		社会环境	0.32	1. 每百人平均电话用户	0.06
				2. 电话用户占全国的比重	0.06
				3. 每百人平均互联网上网人数	0.065
				4. 互联网上网人数占全国的比重	0.065
				5. 每百人平均公路营业里程	0.085
				6. 公路营业里程占全国的比重	0.085
				7. 每百人平均铁路营业里程	0.08
				8. 铁路营业里程占全国的比重	0.08
				9. 每百人平均内河航道里程	0.055
				10. 内河航运里程占全国的比重	0.055
				11. 每百人平均邮电业务总量	0.055
				12. 邮电业务量占全国的比重	0.055
				13. 国家财政科技支出占总财政支出的比重	0.2

区域创新环境由环境支持与环境友好、经济环境和社会环境 3 个二级指标组成。其中，环境支持与环境友好由森林覆盖率等 13 项二级指标构成；经济环境

由人均 GDP 等 4 项三级指标构成；社会环境由每百人平均电话用户等 13 项三级指标构成。

（二）原始数据无量纲化

对于原始数据的归一问题，采用目前常用的无量纲化方法——效用值法，效用值规定的值域是 [0，100]，即该指标下最优值为 100，最差值的效用值为 0，计算方法如下：

1. 正效指标

正效指标是指该项指标其值越大，效用值越高。

如设 i 表示第 i 项指标，j 表示第 j 个区域；

X_{ij}表示 i 指标 j 区域的指标获取值；

Y_{ij}表示 i 指标 j 区域的指标效用值；

X_{imax}——该指标的最大值；

X_{imin}——该指标的最小值。

$$Y_{ij} = \frac{X_{ij} - X_{imin}}{X_{imax} - X_{imin}} \times 100$$

2. 负效指标

负效指标指该指标其值越大，则效用越低，对这类指标的处理采用如下方法：

$$Y_{ij} = \frac{X_{imax} - X_{ij}}{X_{imax} - X_{imin}} \times 100$$

（三）层次分析法确定指标权重

采用层次分析法，由专家打分确定指标的权重。在国内选择 10 位在不同区域从事区域创新研究的专家，请他们对我们的指标体系进行分层打分，给出权重，我们对 10 位专家的打分取算数平均数以作为最终权重（权重详见表 1）。

（四）加权综合计算

对无量纲化后的数据分层逐级进行加权计算，分别求出 31 个区域的各层次



各项指标的效用值。四大板块、八大经济区的各项效用值是其各自包括的各个省市区的效用值求平均后得到。

（五）数据来源

本文中，我们采用了国家统计局最新出版的《中国统计年鉴2009》和《中国科技统计年鉴2009》，除了极个别缺失数据外，全部数据是目前可获得的最新的2008年数据。极个别缺失数据采用2007年的数据来代替，若2007年数据缺失的则用同一经济区的其他省市的均值来代替。

二　2008年全国区域创新综合能力排名

（一）全国四大板块八大经济区的区域创新综合能力排名

根据中国区域创新综合能力的指标体系，对2008年全国31个省市区的相关指标数据分区域进行统计和合成，得出了2008年全国四大板块八大经济区的区域创新综合能力值和排位情况。

从四大板块来看（见图1），东部区域创新总指数最高，高达36.41；东北区域位于第二位，但其指数值比东部区域低13.02，仅为23.39；中部区域略低于东北区域，位列第三位；西部区域创新总指数最低，仅为13.68。

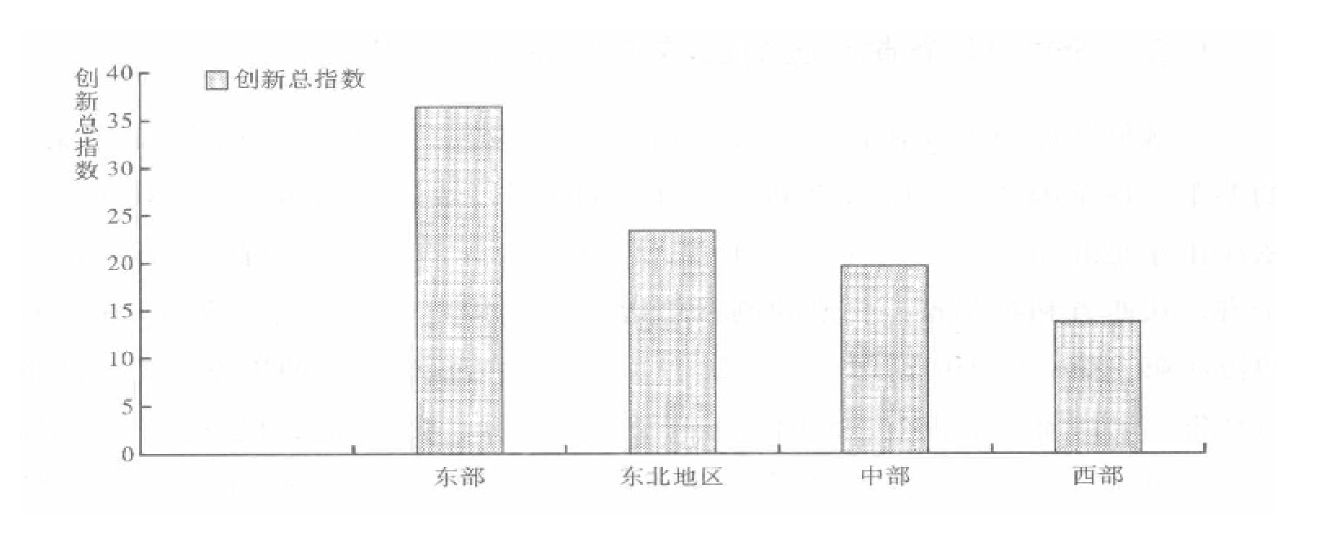


图1　2008年全国四大板块区域创新总指数

全国八大经济区的区域创新能力排位（见图2）基本上和四大板块的区域创新能力排位大体一致，东部沿海综合经济区的创新总指数43.9，高居八大经济区的第一位；北部沿海综合经济区略低于东部沿海综合经济区，创新总指数为38.96；南部沿海综合经济区名列第三，但其指数值比第二位的指数值低13.43；东北综合经济区略低于南部沿海综合经济区，名列第四位；中部区域的黄河中游综合经济区和长江中游综合经济区分列第五位和第六位，它们的创新总指数值非常接近，分别为19.73、19.66；西部区域的大西南综合经济区、大西北综合经济区创新能力在八大经济区中最低，分别处于第七位和第八位。

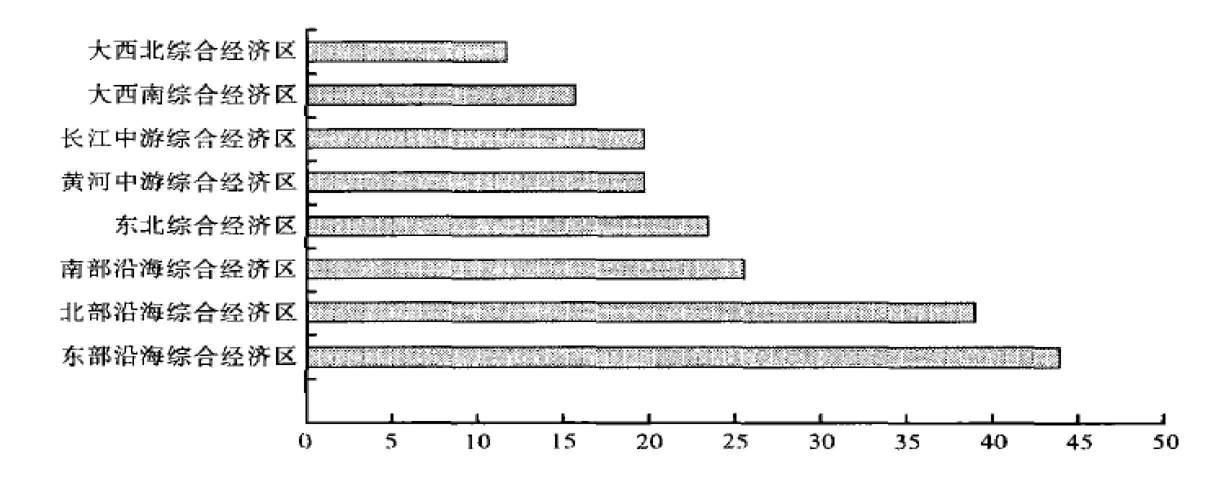


图2 2008年全国八大经济区域创新总指数

（二）全国31个省市区的区域创新综合能力排名

区域创新能力不仅在各大区域之间有明显差距，在各省份之间也存在较大的差距。在全国各省市区域创新综合能力排名中，处于上游区（1～10位）的依次排序是北京市、上海市、广东省、江苏省、天津市、浙江省、山东省、辽宁省、陕西省和湖北省，北京的创新总指数达到69.33，以高于上海17.85的优势位居第一位；位于中游区（11～20位）的依次为福建省、四川省、黑龙江省、吉林省、湖南省、重庆市、河南省、内蒙古自治区、安徽省和河北省；处于下游区的（21～31位）依次是江西省、山西省、云南省、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、海南省、西藏自治区和贵州省（见图3）。

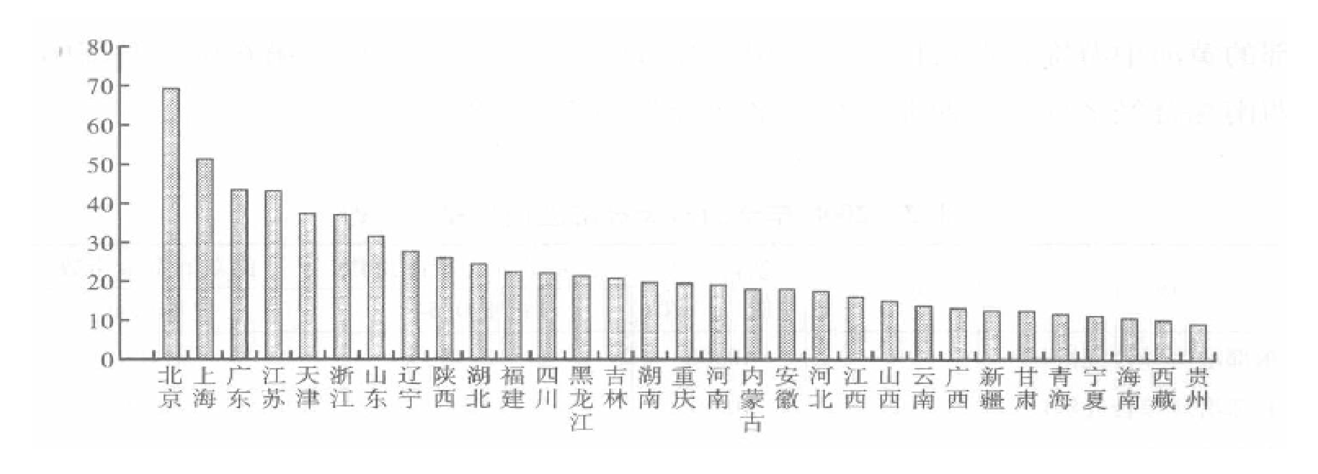


图3　2008年31省市区域创新总指数

三　2008年全国区域创新专项指标排名

（一）全国四大板块八大经济区的区域创新专项指标排名

1. 创新投入

从创新投入的专项指标来看，全国四大板块的排序（见表2）和综合创新能力的排序相同，即依次为东部区域、东北区域、中部区域和西部区域。东部区域的创新投入指数值远远高于第二位的东北区域，相差近1倍。

表2　2008年全国四大板块创新投入指数

地　区	排　名	创新投入指数值	创新的人力资源指数	创新的资金指数
			权重0.54	权重0.46
东　部	1	33.41	35.3	31.19
东　北	2	19.54	23.35	15.07
中　部	3	14.39	16.23	12.22
西　部	4	7.71	8.97	6.23

在全国八大经济区的创新投入指标排名（见表3）中，东部沿海综合经济区和北部沿海综合经济区分列第1位和第2位；东北综合经济区的创新投入指数超过南部沿海综合经济区，位列第3位，但其创新投入指数值和前两位的东部沿海综合经济、北部沿海综合经济区相差较大；南部沿海综合经济区名列第4位；中

部的黄河中游综合经济区、长江中游综合经济区分列第 5 位、第 6 位；西部的大西南综合经济区、大西北综合经济区分列第 7 位和第 8 位。

表 3　2008 年全国八大经济区创新投入指数

地　区	排　名	创新投入指　数	创新的人力资源指数	创新的资金指数
			权重 0.54	权重 0.46
东部沿海综合经济区	1	40.62	42.45	38.48
北部沿海综合经济区	2	40.01	40.92	38.94
东北综合经济区	3	19.54	23.35	15.07
南部沿海综合经济区	4	17.4	20.66	13.58
黄河中游综合经济区	5	14.7	17.25	11.71
长江中游综合经济区	6	14.07	15.22	12.73
大西南综合经济区	7	10.02	11.06	8.79
大西北综合经济区	8	5.4	6.87	3.67

2. 创新产出

从创新产出的专项指标来看，全国四大板块的排序（见表 4）和综合创新能力的排序相同，即依次为东部区域、东北区域、中部区域和西部区域。东部区域的创新产出指数值也是远远高于第二位的东北区域，相差 1 倍多。

表 4　2008 年全国四大板块创新产出指数

地　区	排　名	创新产出指　数	知识产出指数	科技产出指数
			权重 0.39	权重 0.61
东　部	1	28.49	27.62	29.05
东　北	2	10.54	14.66	7.91
中　部	3	7.93	11.5	5.64
西　部	4	3.78	4.93	3.05

在全国八大经济区的创新产出指标排名（见表 5）中，东部沿海综合经济区和北部沿海综合经济区分列第 1 位和第 2 位，南部沿海综合经济区的创新产出排名高于其创新投入的排名，跃升为第 3 位，高于位列第 4 位的东北综合经济区。中部的黄河中游综合经济区、长江中游综合经济区分列第 5 位、第 6 位，西部的大西南综合经济区、大西北综合经济区分列第 7 位和第 8 位。

表 5 2008 年全国八大经济区创新产出指数

地区	排名	创新产出指数	知识产出指数	科技产出指数
			权重 0.39	权重 0.61
东部沿海综合经济区	1	38.64	33.18	42.13
北部沿海综合经济区	2	29.04	36.7	24.14
南部沿海综合经济区	3	17.62	9.96	22.52
东北综合经济区	4	10.54	14.66	7.91
黄河中游综合经济区	6	6.99	10.22	4.93
长江中游综合经济区	5	8.86	12.78	6.36
大西南综合经济区	7	5.84	7.27	4.92
大西北综合经济区	8	1.72	2.58	1.17

3. 创新环境

从创新环境的专项指标来看，全国四大板块的排序（见表 6）和创新投入、创新产出的排序吻合，即依次为东部区域、东北区域、中部区域和西部区域。但位列第 2 位的东北区域创新环境指数值和第 1 位的东部区域差别不是很大，不像在创新投入和创新产出两项指标的差距非常大。

表 6 2008 年全国四大板块创新环境指数

地区	排名	创新环境指数	环境支持与环境友好指数	经济环境指数	社会环境指数
			权重 0.28	权重 0.4	权重 0.32
东部	1	47.73	74.18	44.70	28.36
东北	2	40.74	61.75	40.68	22.43
中部	3	37.32	57.74	35.62	21.58
西部	4	29.98	48.39	27.77	16.64

在全国八大经济区的创新环境指标排名（见表 7）中，东部沿海综合经济区、北部沿海综合经济区和南部沿海综合经济区分别位列前三位，东北综合经济区位列第 4 位。中部的黄河中游综合经济区、长江中游综合经济区分列第 5 位、第 6 位，西部的大西南综合经济区、大西北综合经济区分列第 7 位和第 8 位。

表7　2008年全国八大经济区创新环境指数

地　区	排　名	创新环境指　　数	环境支持与环境友好指数	经济环境指　　数	社会环境指　　数
			权重0.28	权重0.4	权重0.32
东部沿海综合经济区	1	52.65	78.48	50.74	32.44
北部沿海综合经济区	2	48.47	72.55	48.69	27.12
南部沿海综合经济区	3	41.82	72.05	33.36	25.95
东北综合经济区	4	40.74	61.75	40.68	22.43
黄河中游综合经济区	5	38.11	54.42	39.33	22.33
长江中游综合经济区	6	36.53	61.06	31.91	20.84
大西南综合经济区	7	31.56	54.24	26.76	17.71
大西北综合经济区	8	28.40	42.54	28.77	15.57

（二）全国31个省市区的区域创新专项指标排名

1. 创新投入

在全国31个省市区域创新投入指标排名中（见表8），处于上游区（1～10位）的依次排序是北京市、上海市、江苏省、天津市、广东省、山东省、浙江省、辽宁省、陕西省和四川省；处于中游区（11～20位）的依次是湖北省、黑龙江省、吉林省、山西省、福建省、湖南省、重庆市、安徽省、河南省、河北省；处于下游区（21～31位）的分别是江西省、甘肃省、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、云南省、青海省、贵州省、海南省和西藏自治区。

2. 创新产出

在全国31个省市区域创新产出指标排名中（见表9），处于上游区（1～10位）的依次排序是北京市、上海市、广东省、江苏省、浙江省、山东省、天津市、辽宁省、湖北省和陕西省；处于中游区（11～20位）的依次是四川省、湖南省、福建省、河南省、黑龙江省、重庆市、吉林省、安徽省、河北省、山西省；处于下游区（21～31位）的分别是甘肃省、江西省、广西壮族自治区、云南省、新疆维吾尔自治区、贵州省、内蒙古自治区、宁夏回族自治区、海南省、青海省和西藏自治区。



表 8　2008 年全国 31 省市区创新投入指数

地　区	排　名	创新投入指数值	创新的人力资源指数		创新的资金指数	
			权重 0.54	排　名	权重 0.46	排　名
北　京	1	84.57	85.04	1	84.01	1
上　海	2	54.35	57.45	2	50.72	2
江　苏	3	39.12	38.25	4	40.14	3
天　津	4	37.40	37.57	5	37.21	4
广　东	5	36.32	41.93	3	29.74	5
山　东	6	27.58	29.17	8	25.72	6
浙　江	7	28.40	31.65	6	24.59	7
辽　宁	8	26.42	30.14	7	22.06	9
陕　西	9	24.88	24.92	9	24.83	8
四　川	10	20.11	20.46	12	19.7	10
湖　北	11	20.00	22.35	10	17.24	11
黑龙江	12	17.61	20.86	11	13.79	12
吉　林	13	14.59	19.04	13	9.367	18
山　西	14	14.37	18.63	14	9.372	17
福　建	15	13.61	16.31	15	10.45	16
湖　南	16	13.53	14.64	16	12.23	14
重　庆	17	13.38	14.21	17	12.41	13
安　徽	18	12.45	12.76	19	12.09	15
河　南	19	11.52	14	18	8.6	21
河　北	20	10.47	11.89	20	8.81	20
江　西	21	10.30	11.11	22	9.34	19
甘　肃	22	8.18	8.15	26	8.22	22
内蒙古	23	8.04	11.46	21	4.03	25
宁　夏	24	7.36	9.51	24	4.83	23
广　西	25	6.48	8.81	25	3.74	26
新　疆	26	6.34	9.67	23	2.44	28
云　南	27	5.96	7.31	27	4.37	24
青　海	28	4.55	6.59	28	2.16	29
贵　州	29	4.16	4.52	29	3.73	27
海　南	30	2.26	3.73	30	0.54	31
西　藏	31	0.55	0.44	31	0.68	30

表 9　2008 年全国 31 省市区创新产出指数

地　区	排　名	创新产出指　数	知识产出指数		科技产出指数	
			权重 0.39	排　名	权重 0.61	排　名
北　京	1	66.12	100	1	44.46	3
上　海	2	44.88	46.47	2	43.87	4
广　东	3	42.46	20.46	7	56.52	1
江　苏	4	39.54	31.79	3	44.5	2
浙　江	5	31.50	21.28	6	38.03	5
山　东	6	21.60	17.25	10	24.38	6
天　津	7	21.52	20.02	8	22.48	7
辽　宁	8	15.09	19.27	9	12.42	8
湖　北	9	14.62	21.71	5	10.09	11
陕　西	10	13.19	23.33	4	6.7	15
四　川	11	12.39	15.18	12	10.6	9
湖　南	12	10.14	15.2	11	6.9	14
福　建	13	9.07	7.17	19	10.28	10
河　南	14	8.95	11.1	14	7.58	12
黑龙江	15	8.58	14.27	13	4.95	19
重　庆	16	8.48	10.22	17	7.36	13
吉　林	17	7.95	10.43	15	6.36	16
安　徽	18	7.08	10.31	16	5.02	18
河　北	19	6.90	9.53	18	5.22	17
山　西	20	3.94	4.62	22	3.51	20
甘　肃	21	3.67	6.7	20	1.74	26
江　西	22	3.60	3.9	23	3.41	21
广　西	23	3.44	4.64	21	2.67	22
云　南	24	2.77	3.87	24	2.06	23
新　疆	25	2.31	3.36	25	1.64	28
贵　州	26	2.12	2.44	26	1.91	25
内蒙古	27	1.89	1.81	28	1.94	24
宁　夏	28	1.59	1.35	30	1.738	27
海　南	29	1.34	2.26	27	0.75	29
青　海	30	0.97	1.49	29	0.64	30
西　藏	31	0.06	0	31	0.1	31

3. 创新环境

在全国31个省市区域创新环境指标排名中（见表10），处于上游区（1～10位）的依次排序是北京市、上海市、天津市、浙江省、广东省、江苏省、山东省、内蒙古自治区、福建省和辽宁省；处于中游区（11～20位）的依次是陕西省、吉林省、湖北省、黑龙江省、河南省、重庆市、湖南省、河北省、江西省和安徽省；处于下游区（21～31位）的分别是四川省、云南省、西藏自治区、广西壮族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区、海南省、山西省、甘肃省、宁夏回族自治区和贵州省。

表10　2008年全国31省市区创新环境指数

地　区	排　名	创新环境指　数	环境支持与环境友好指数		经济环境指　数		社会环境指　数	
			权重0.28	排　名	权重0.4	排　名	权重0.32	排　名
北　京	1	57.94	80.84	2	53.71	4	43.18	2
上　海	2	55.67	78.55	3	60.79	2	29.25	5
天　津	3	54.22	75.5	4	69.31	1	16.75	25
浙　江	4	51.53	84.72	1	43.63	7	32.35	4
广　东	5	51.49	72.11	8	41.06	12	46.5	1
江　苏	6	50.75	72.17	7	47.79	5	35.71	3
山　东	7	45.91	73.38	6	41.89	11	26.91	6
内蒙古	8	45.49	55.33	23	54.08	3	26.15	9
福　建	9	45.35	75.22	5	42.26	10	23.08	12
辽　宁	10	42.80	64.41	11	43.61	8	22.89	13
陕　西	11	41.38	61.08	18	42.97	9	22.16	16
吉　林	12	40.56	59.74	19	45.04	6	18.17	20
湖　北	13	39.50	61.12	16	35.43	14	25.68	10
黑龙江	14	38.86	61.09	17	33.4	17	26.22	8
河　南	15	37.73	62.94	14	32.33	18	22.43	15
重　庆	16	37.15	57.33	21	39.25	13	16.88	23
湖　南	17	35.90	56.39	22	31.37	19	23.62	11
河　北	18	35.79	60.47	19	29.85	22	21.63	17
江　西	19	35.41	64.13	12	30.22	21	16.77	24
安　徽	20	35.30	62.6	15	30.6	20	17.28	22
四　川	21	34.67	63.53	13	20.87	29	26.68	7

续表 10

地 区	排 名	创新环境指 数	环境支持与环境友好指数		经济环境指 数		社会环境指 数	
			权重 0.28	排 名	权重 0.4	排 名	权重 0.32	排 名
云 南	22	33.33	64.67	10	24.04	26	17.51	21
西 藏	23	30.53	49	25	23.77	27	22.82	14
广 西	24	30.34	49.77	24	28.89	23	15.15	27
青 海	25	29.98	39.3	28	34.77	15	15.84	26
新 疆	26	29.93	43.53	27	28.5	24	19.83	18
海 南	27	28.61	68.82	9	16.75	31	8.26	30
山 西	28	27.84	38.33	29	27.92	25	18.57	19
甘 肃	29	26.31	47.16	26	23.12	28	12.06	29
宁 夏	30	25.26	33.72	31	33.7	16	7.3	31
贵 州	31	22.31	35.92	30	20.77	30	12.34	28

四 结论

通过对 2008 年我国区域创新能力的计算和分析，可以得出以下结论：2008 年我国创新能力的区域性分布总体格局呈现出和经济发展水平大体一致的格局：东部最强，东北次之，中部和西部创新能力稍微较低。东部地区由于良好的经济基础，大量的创新人才和创新资源，创新投入指数高；创新的环境友好度高，优越的经济环境和社会环境促进了创新的高产出，从而使得东部地区创新总指数最高。东北地区的辽宁跻身全国前 10 名，黑龙江、吉林处于中游水平。中西部地区除了陕西、湖北的创新能力处于上游水平外，多数处于中下游水平。

从全国 31 个省市区的区域创新总指数来看，北京的创新能力最强，这得益于其在创新投入、创新产出和创新环境方面的绝对优势和强劲支持。上海的创新能力仅次于北京名列第二，广东和江苏不相上下，天津和浙江创新能力相当，山东紧随其后，名列第 7。通过 2008 年中国区域创新能力的分析，可以看出，创新资金和创新人力的大量投入，优越的经济环境、社会环境和良好的环境支持，将会促进创新的大量产出，从而使得创新能力不断提升。



参考文献

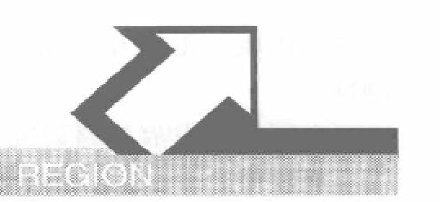
詹正茂、王裕雄、孙颖：《创新型国家建设报告（2009）》，社会科学文献出版社，2009。

中国科技发展战略研究小组：《中国区域创新能力报告2008》，科学出版社，2009。

李建平、李闽榕、高燕京编《中国省域经济综合竞争力发展报告（2007～2008）》，社会科学文献出版社，2009。

陆根书、吴军华、张晓磊：《创新能力评价研究述评》，《高等工程教育研究》2008年第6期。

刘文婷、王建明：《国内外区域创新能力评价研究综述》，《科技与经济》2008年第6期。



2009年环渤海区域经济发展形势分析

魏书华*

摘　要： 2009年，面对国际金融危机的冲击，环渤海五省市采取积极的应对措施，保增长、保民生、扩内需、调结构，努力保持经济较好较快发展，经济出现企稳向好势头。本文对环渤海地区2009年经济运行基本态势进行了简要分析，探讨环渤海地区面临的挑战和机遇，对未来发展趋势进行了总体判断。

关键词： 金融危机　环渤海　经济发展

2009年，是我国经济发展进入21世纪以来最困难的一年。为了应对国际金融危机的冲击，党中央国务院采取了一揽子措施，包括启动4万亿投资，实施十大产业振兴规划等，使我国经济快速企稳回暖，实现了预期增长目标。环渤海各

* 魏书华，北京市社会科学院，副研究员，主要研究方向：城市经济、区域经济。

省市认真贯彻中央的各项宏观调控政策，积极采取应对措施，保增长、保民生、扩内需、调结构，努力保持经济较好较快发展，经济出现企稳向好势头。

一 2009 年经济运行态势

（一）2009 年经济运行基本情况（见表 1）

表 1　2009 年环渤海五省市经济发展情况

单位：亿元，%

		北　京	天　津	河　北	山　东	辽　宁
地区生产总值	总量	11865.9	7500.80	17026.6	33805.3	15065.57
	比上年增长	10.1	16.5	10.0	11.9	13.1
第一产业增加值	总量	118.3	131.01	2218.9	3226.6	1414.9
	比上年增长	4.6	3.4	3.3	4.2	3.1
第二产业增加值	总量	2743.1	4110.54	8874.9	19035.0	
	比上年增长	9.7	18.2	10.5	13.7	
第三产业增加值	总量	9004.5	3259.25	5932.8	11543.7	5829
	比上年增长	10.3	15.1	11.4	10.7	12.1
人均生产总值	总量(元)	68788	62403			
	比上年增长	6.2	11.1			
地方一般预算财政收入	总量	2026.8	1805		2198.5	1591
	比上年增长	10.3	21.1		12.3	17.3
全社会固定资产投资	总量	4858.4	5006.32	12310.5	19031.0	13074.9
	比上年增长	26.2	47.1	38.4	23.3	30.5
社会消费品零售总额	总量	5309.9	2430.83	5764.9	12363.0	5812.6
	比上年增长	15.7	22.9	18.1	19.1	18.2
出　口	总量(亿美元)	483.6	270.71	156.9	795.7	334.4
	比上年增长	-15.9	-30.9	-34.6	-14.6	-20.5
实际利用外资	总量(亿美元)	61.2	90.20	36.9	80.1	154.4
	比上年增长	0.6	21.6	1.6	-2.3	28.5

①数据来源：五省市统计局网站。
②天津市出口指标为 2009 年 1～11 月数据。

1. 经济仍然保持较快增长，率先触底企稳

始于美国的世界金融危机对我国实体经济产生了较大影响，由于环渤海区域

外向型经济依存度不高，在东部地区中，受金融危机影响程度小于东南沿海地区。2008年，经济增长速度虽然出现明显下滑，但仍普遍高于全国平均水平，在全国经济发展中，继续保持较强的经济实力。

2009年，为了抑制经济增速继续下滑的趋势，环渤海五省市正确运用国家各项宏观调控政策，采取扩投资、促消费等各项积极措施，较快扭转了2008年下半年以来的经济增速下滑趋势。环渤海五省市经济，在2009年一季度触底后，二季度开始回暖并持续攀升，全年经济仍然保持较快增长，北京、天津、河北、山东、辽宁五省市地区生产总值增速都在10个百分点以上，高于全国8.7%的平均水平。其中北京增长10.1%，河北增长10.0%，山东增长11.9%，辽宁增长13.1%，天津仍然持续2008年逆势高速增长势头，保持16.5%的增速。

2. 随着经济企稳回升，财政收入实现两位数增长

环渤海五省市在国际金融危机严重冲击的大环境下，与全国其他地区一样，经济增速放缓、企业效益下滑，以及大规模实施结构性减税政策等影响，财政收入大幅下降。2009年二季度以后，随着经济的企稳回升，全年财政收入仍然实现两位数增长。其中：北京增长10.3%、天津增长21.1%、山东增长12.3%、辽宁增长17.3%。

3. 内需增长强劲，成为经济增长的主要拉动力

2009年，环渤海五省市继续加大投资力度，通过组织实施家电、汽车摩托车下乡和以旧换新活动等扩大消费一系列驱动内需的措施，投资和消费双双实现快速增长，对经济的支撑作用显著增强，减缓了出口急速下滑对经济波动产生的影响。2009年，北京、天津、河北、山东、辽宁的全社会固定资产投资比上年增长，分别达到26.2%、47.1%、38.4%、23.3%和30.5%，继续高速增长态势。天津处于经济快速上升期，固定资产投资再创历史新高。2009年，环渤海五省市社会消费品零售总额也实现了快速增长，其中北京为15.7%、天津为22.9%、河北为18.1%、山东为19.1%、辽宁为18.2%。

4. 出口降幅缩窄，形势依然严峻

国际金融危机对我国最直接的影响是对外经济遭受重创，进出口贸易继续2008年大幅下降态势，实际利用外资增速下滑。2009年，环渤海五省市出口下降幅度，北京为15.9%，天津为30.9%，河北为34.6%，山东为14.6%，辽宁为20.5%；实际利用外资，北京、天津、河北、辽宁分别增长0.6%、21.6%、



1.6% 和 28.5%，山东为 -2.3%。

五省市出口从 2009 年下半年开始，降幅逐步收窄，北京 12 月首次实现正增长。但总体降幅仍然很大，出口形势依然严峻。

（二）影响经济运行的主要因素

环渤海五省市面临国际金融危机的冲击，经济运行呈现触底反弹快，经济回升势头显著的态势，除各省市积极采取一系列反危机措施外，还有以下几个重要的影响因素。

第一，经济外向度低，受国际金融危机冲击小。环渤海五省市普遍经济外向度比较低，2008 年的出口总额仅是长三角三省市的 46.1%、广东的 63.8%。珠三角以及长三角区域的出口比重高，高度依赖国际市场，在全球性金融危机导致外需急剧萎缩之后遭受重创。环渤海地区遭受冲击则比较小，对经济增长的影响相对低一些。

第二，国有经济比重大，抗危机能力强。环渤海地区原有工业基础雄厚，国有经济比重较高，从国有及国有控股工业企业工业总产值占全部规模以上工业总产值的比重看，2008 年，北京、天津、河北、山东、辽宁分别占到 47.7%、38.2%、28.9%、39.2% 和 20.9%；上海、江苏、浙江分别占到 35.7%、11.4%、13.0%；广东占 17.0%[①]。环渤海地区国有经济比重高，一直被认为是造成区域经济不活跃的重要原因之一。但国有企业经过不断的改革，逐渐找到了在市场经济体制中的实现形式，长期积累的经济及技术实力，面对金融危机的突袭，抵御能力显然强于民营中小企业和技术含量低的企业，为地区经济的复苏发挥了重要作用。

第三，十大产业振兴规划，受益多。国家实施包括钢铁、汽车、纺织、装备制造、船舶工业、轻工业、石化产业、电子信息业、有色金属和物流业十大产业振兴规划。这十大产业多为环渤海五省市支柱或重点产业，在实施十大产业振兴规划中，获国家资金等多方面的支持。

第四，国家区域政策适时调整，环渤海作为后发地区，正处于发展机遇期，新项目、大项目在经济增长中的带动作用增强。据不完全统计，2009 年，天津

① 数据来源于各省市统计信息网。

新项目、新增产出对工业增长的贡献率超过了60%，天津滨海新区空中客车公司A320中国总装厂、100万吨/年乙烯项目、首座30万吨级原油码头等一批大项目建设和投产，成为天津克服危机，稳定发展的重要因素。辽宁2009年亿元投资项目加快，同比增长36.4%，为经济增长起到了重要的支撑作用。

二 环渤海区域经济发展面临的挑战与机遇

环渤海五省市在经济遭受国际金融危机冲击下，实现快速回升的同时，经济运行中也存在一些矛盾和问题，有待解决。未来，环渤海区域挑战与机遇并存。

（一）环渤海区域经济发展面临的挑战

2009年，环渤海五省市虽然摆脱了经济危机的冲击，但仍然面临严峻的国内外发展环境。国际经济虽然出现复苏迹象，但步履蹒跚；国内经济虽然回升，但还不稳定。环渤海五省市经济内部本身也存在一些矛盾和问题。

1. 出口下降幅度仍然很大

从环渤海五省市经济运行情况看，出口下降幅度虽然有所受窄，但下降幅度仍然很大。作为经济增长的三大动力之一，保持适度的出口规模，有利于经济的发展。环渤海地区出口额普遍偏低，受经济危机影响下降幅度又很大，在国际经济环境存在很多不确定因素的情况下，回升十分缓慢，对经济增长的带动作用十分有限。

2. 工业效益下滑明显

国际金融危机对我国实体经济的冲击，不仅造成经济总量大幅下滑，经济效益水平下降也相当明显。2008年，工业增加值利润率，环渤海五省市除山东与上年持平外，北京、天津、河北分别下滑了31.06%、20.77%、19.77%，辽宁下滑幅度高达53.16%。目前，一些行业和企业亏损严重，生产经营困难，尚未走出困境，这种状况将难以在短期内得到改变。

3. 产业结构优化升级任务艰巨

环渤海区域总体上产业结构层级不高，主要表现在：一是重工业占主导地位，而且有越来越重的趋势。规模以上工业增加值轻重工业之比，2008年北京为19.7∶80.3，天津为16.3∶83.7，河北为20.7∶79.3，山东为32.6∶67.4，2007年

辽宁为 18.7:81.3。[①] 二是第三产业占比较低。第三产业增加值，除北京外，天津、河北、山东、辽宁只占到全部增加值的 30% 强。此外，从产业链和价值链流程看，产业处于价值低端，链短、附加值不高；从产业体系建设角度看，各产业之间和各产业部门内部尚未形成一定高度的专业分工和联系。环渤海产业结构现状，是长期以来延续并不断形成的，其优化升级需要下大力气，需要一个比较长的过程，任务十分艰巨。

4. 以经济刺激政策推动经济增长难以长期持续

面对国际金融危机，我国采取一系列刺激内需的政策，以 4 万亿投资撬动社会资本刺激经济的增长，在实践中取得显著成效。2009 年，环渤海五省市在上一年的基础上进一步加大了投资力度，固定资产投资继续高速度增长，为经济的快速回升起到了重要拉动作用。但是，用经济刺激政策推动经济增长，不可能长期持续。保持经济长期稳定增长，从根本上需要靠掌握自主知识产权，创新发展模式，优化经济结构，转变发展方式，提高综合竞争力。如何摆脱投资依赖，让经济增长从刺激政策的外部拉动逐步过渡到实体经济复苏后的内部驱动，是环渤海区域面临的重要问题。

（二）环渤海区域经济发展面临的机遇

环渤海区域包括北京、天津、河北、山东、辽宁三省两市，是我国经济增长的三大重要区域之一。经济总量在全国的排名，山东仅次于广东省位于第二位；河北、辽宁分列第六位和第八位。地区生产总值人均水平，北京、天津位居全国第二、第三位。环渤海地区近几年经济增长速度超过长三角和珠三角地区，经济实力不断增强，在国家区域发展战略中，占有越来越重要的地位，进入重要的发展机遇期。

1. 天津滨海新区开发开放

2006 年 4 月 26 日，国务院批准天津滨海新区进行综合配套改革试点，给予先行先试政策，从深化体制改革、深化科技体制改革、深化涉外经济体制改革、推进金融改革创新、改革土地管理制度、推进城乡规划管理体制改革、深化农村体制改革、推进社会领域改革、改革资源节约和环境保护等管理制度、推进行政

① 数据来源于各省市当年统计公报。

管理体制改革等十个方面大力支持滨海新区发展。滨海新区开发开放吸引了大量投资和项目，取得了令人瞩目的成绩，据统计，2009 年，滨海新区生产总值超过 3700 亿元，增幅达到 23.5%；工业总产值将达到 8500 亿元；地方财政收入将达到 430 亿元以上。滨海新区开发开放战略的实施，对天津以及环渤海地区都产生了辐射和带动作用。2009 年 9 月，撤销塘沽区、汉沽区、大港区三区，正式成立滨海新区行政机构。2010 年 1 月 11 日，天津滨海新区政府机构正式揭牌。这将为天津滨海新区的进一步发展破除体制障碍，激发更大的活力。

2. 曹妃甸开发建设

曹妃甸地处环渤海中心地带，毗邻京津冀城市群，距北京市 220 公里，距天津 120 公里。2005 年 10 月，曹妃甸被列为国家第一批发展循环经济试点产业园区；2006 年 3 月，被列入国家“十一五”发展规划；2008 年 1 月 25 日，《曹妃甸循环经济示范区产业发展总体规划》经国务院批准，由国家发改委正式批复。按照国家批准的《曹妃甸循环经济示范区产业发展总体规划》，曹妃甸工业区功能定位为：能源、矿石等大宗货物的集疏港、新型工业化基地、商业性能源储备基地和国家级循环经济示范区；逐步建立以现代港口物流、钢铁、石化和装备制造四大产业为主导，电力、海水淡化、建材、环保等关联产业循环配套，信息、金融、商贸、旅游等现代服务业协调发展的循环经济型产业体系。目前，曹妃甸已形成煤炭、钢铁、电力、建材、机械、化工等重化工业产业集群，预计到“十一五”末，总投资达到 1500 亿～2000 亿元，全部财政收入 100 亿元以上。曹妃甸的开发建设，将成为环渤海地区经济发展新的引擎。

3. 中关村科技园区——国家自主创新示范区

2009 年 3 月，国务院正式批复中关村科技园区为国家自主创新示范区。通过开展股权激励试点、深化科技金融改革创新试点、支持新型产业组织参与国家重大科技项目等试点工作，利用全球创新资源，把中关村建设成为具有全球影响力的科技创新中心。中关村国家自主创新示范区建设，将为北京及环渤海地区提高自主创新能力，加快经济发展方式转变提供助力。

4. 辽宁沿海经济带

2009 年 9 月 8 日，国务院正式批复《辽宁沿海经济带发展规划》。规划作为完善中国沿海经济布局的重要举措，明确提出把辽宁沿海经济带发展成为临港产业集聚带、东北亚国际航运中心和国际物流中心，培育成环渤海地区新的经济增长点。

5. 黄河三角洲高效生态经济区

2009 年 11 月 23 日，国务院正式批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》。黄河三角洲地理位置得天独厚，是对接天津滨海新区和京津冀城市群的前沿和枢纽地带，北与辽宁沿海经济带隔海相望。黄河三角洲资源优势明显，开发潜力巨大，加强与天津滨海新区、辽宁沿海经济带及山东半岛高端产业区在重大基础设施、产业发展、企业合作等方面的全面对接，将促进环渤海经济圈的加速崛起。

结语 环渤海区域经济发展已有很好的基础，近年在国家区域战略调整中获得重大发展机遇，经济增长速度加快，实力不断增强。环渤海五省市正把握发展机遇，探索一条自主创新，优化经济结构，转变经济发展模式，不断培育新的经济增长点，保持经济持续稳定发展的道路。基于此，环渤海区域经济还将保持较快增长，经济总量进一步扩大，京津冀、山东半岛、辽东半岛三个经济圈之间互相辐射、互相带动的局面逐渐形成，环渤海区域经济合作，也有望从理论层面向实质性操作层面迈进。同时，环渤海区域经济发展与合作，面临的挑战是长期而艰巨的，道路并不平坦。

后危机时代环渤海区域经济协同发展的问题与思考

——兼论天津滨海新区的发展困境

卢　卫*

摘　要： 环渤海区域经济已进入一个跨越发展的新阶段。环渤海5省市近年经济呈现提速发展的态势，2008年爆发的全球性金融危机，对环渤海各省市经济的影响小于东南沿海地区，但也暴露出一些发展中的问题。文章就金融危机对环渤海区域经济发展的影响、环渤海区域发展面临的主要问题，进行了分析。同时，对天津建设"增长第三极"的新挑战与调整策略，进行了探讨。

关键词： 后危机时代　环渤海区域　协同发展

一　金融危机对环渤海区域经济发展的现实影响

当前，环渤海区域经济已进入一个跨越发展的新阶段。特别是通过滨海新区、曹妃甸工业区等新增长点的带动，加之辽西—京津冀—鲁北地区沿海经济走廊的贯通和协作的逐步深入，环渤海5省市提速发展的态势异常显著。2008年爆发的全球性金融危机，并未实质性侵害环渤海各省市的经济发展基础，但危机中暴露的问题，也对环渤海区域经济发展方式的转换，提出多方面要求。在"环渤海经济圈"形成过程中积累的一些问题和深层次矛盾，也需要在后危机时代逐步得到解决。

* 卢卫，天津社会科学院经济社会预测研究所所长、研究员。



1. 经济持续快速增长，发展质量有待提高

2009年是我国经济面临重大挑战的一年。为防止经济加速下滑，继国家在年初制定实施了4万亿元刺激计划后，国务院又在2月底之前连续出台了汽车、钢铁、纺织、装备制造、船舶、电子信息、石化、轻工行业、有色金属、物流十大产业的调整振兴规划，年中又出台了文化产业振兴规划。从经济总量看，2009年国家首批振兴规划涉及的十大产业，几乎囊括全国80%的工业增加值，占GDP比重超过3成。

从“九五”规划开始，环渤海地区的工业化年均增长速度超出全国平均水平，区域优势愈加明显。“九五”时期环渤海地区工业增长速度还低于长三角、珠三角和东部地区平均速度，“十五”时期已经跃居前列，成为全国七大区域中工业化速度最快的地区，2007年以来，随着河北省曹妃甸钢铁工业和天津滨海新区石化工业投资建设的提速，环渤海区域经济重化工化的趋势愈加突出。2008年以来，环渤海两市三省在全国的经济发展排名中，继续保持了“第一序列”的位置。其中，山东省GDP达到了31072亿元，全国排名第二；河北省GDP为16000亿元，全国排名第六；辽宁省GDP达13455亿元，全国排名第八。京津两市的人均国民生产总值自2007年后一直排名全国第二、第三，2008年分别达到9075美元和7980美元。前三季度，内蒙古、天津的GDP分别以16.9%和16.3%的增速列全国前两位，辽宁、山东GDP两位数增长，分别达到12.7%、10.5%；北京、河北GDP增幅分别为9.5%、9.6%，也高于全国8.9%的平均水平。

2. 经济复苏领先全国，投资成为主驱动力

正是由于环渤海地区的工业化增长高于全国，而经济增长的出口依存度又低于全国，自2008年三季度后，金融危机对实体经济的影响，开始自海外向国内蔓延。但在国家鼓励扩大投资、保增长、扩内需的各项利好政策促进下，环渤海各省市通过2008年末到2009年一个时期的努力，持续加大投资力度，同步促进消费拉动，至2009年二季度，经济率先触底企稳并持续加速，创造了逆势而上的发展局面。2009年前三季度，环渤海五省市的全社会固定资产投资多创出历史新高。其中，天津市投资同比增长为43%，河北省为51%，辽宁省为41.7%山东省为23%，北京市为18.9%。前三季度环渤海五省市全社会固定资产投资的平均增速达到35.5%，不仅超过同期全国33.4%的平均增速，也超过了东部

地区 28.1% 的平均增速。地区之间投资不够均衡的原因，一是北京的投资增幅较低，主要受上年承办奥运投资增幅高、基数大的影响；二是山东省的投资增幅较低，主要是该省受经济总量大、农业比重较高的影响。

3. 港口物流业受危机冲击显著，下半年逐步恢复

由金融危机引发的外需萎缩，对全国服务业均产生较大影响，影响较大的领域主要是航运业、物流业、旅游业和航空业。据交通运输部 2009 年 11 月初的报告，我国交通运输经济运行经历了 2008 年四季度快速下滑、2009 年一季度探底企稳和二季度逐步回升后，三季度的增长转负为正，并呈现持续向好态势。预计 2009 年全国规模以上港口货物吞吐量为67.5 亿吨，增长6.5%；其中外贸货物吞吐量20.5 亿吨，增长4%；集装箱吞吐量 1.2 亿标箱，下降 7%。环渤海各港口在 2008 年四季度至2009 年一季度，均面临着出口货物和外贸集装箱数量大幅跳水的窘况。为此，各港口通过扩大内贸运输、组织新航线和新货源等方式积极应对，在国家加大出口退税政策的积极促进下，在 2009 年二季度后多数走出了负增长的阴影。

2009 年，天津港的货物吞吐量仍然稳中有增，1 ~ 10 月份完成货物吞吐量 31611 万吨，同比增长 4.8%；完成集装箱吞吐量 716.1 万标箱，同比增长 2.4%，预计 2009 年全港货物吞吐量达将到 3.8 亿吨，集装箱吞吐量超过 800 万标箱。辽宁省大连港系传统的外贸口岸，控制了东北三省 90% 的外贸集装箱货源，因此也受累于外贸的大幅下滑，预计年吞吐量整体下跌 10%，为降低运营成本，大连港停建了集装箱 15 号及 16 号两个泊位。比较而言，河北省港口的货物吞吐量持续增长，主要得益于正在扩建和发展中的唐山港（含曹妃甸港区），该港 1 ~ 10 月已累计完成货物吞吐量 4863 万吨，同比增长 72.1%；秦皇岛港完成货物吞吐量 1.948 亿吨，同比增长 24.9%；黄骅港完成货物吞吐量 0.642 亿吨，同比下降 2.4%。预计 2009 年河北省港口完成货物总吞吐量将达 3.7 亿吨，同比增长 11.44%。从货物吞吐量增长看，天津港达到 3.8 亿吨，曹妃甸港突破了亿吨，大连港突破 2 亿吨，说明即使受外需不足的影响，环渤海区域经济仍具有极大的发展潜力。

4. 区域旅游实质性启动，环渤海无障碍旅游圈正在形成

京津冀是我国乃至全球旅游资源最丰富的地区之一，且三地各具特色、互补性强，加强区域合作是旅游业发展的必然趋势。随着京津通勤圈、京津冀都市圈快速交通体系初步建成，日益便利的交通为京津冀旅游合作打下了坚实的基础。



京津高速公路、津蓟高速延长线、京津城际铁路等相继通车，加上正运行的京津塘高速、京沪高速、京冀高速公路，以及正在建设的，不断增加环渤海区内的交通路网，拉近了与国内主要省市时空距离和社会经济联系。随着京津冀经济交往日益增多，无障碍通信的实现，人们休闲理念深化，私家车不断增加，都为促进三地的旅游合作提供了现实的运营基础。尤其是我国首条跨区域的京津高铁开通，使得京津两个人口超千万的特大城市实现半小时通达，两市“同城效应”不仅带来了两地市民出行方式的变化，亦带来两地市民生活方式的变化。

为抵御金融危机影响，进一步发挥旅游业扩大内需的重要作用，京津冀三地旅游部门在年初推出了“2009 年旅游一卡通”项目，覆盖了京津冀三省市 77 个旅游景区和文化景区，三地市民在购卡后可在一年内不限次数免票进入。该项目推出后，受益较大的是以往旅游业不够发达的津冀两地。据统计，天津一地各景区日均接待游客已超过 20 万人次，其中外地游客数同比增加近两成。“京津冀旅游一卡通”目前覆盖的景点已扩充至百余家。此外，京津冀之间还制订一些互惠的双边协议，譬如，京津两市之间对入境的对方旅游大巴互免高速公路费，减免总额各为 100 万元。2009 年，京津冀三地均被列入全国接待入境旅游者 30 万人次以上、接待外国旅游者 20 万人次以上和外汇收入在 1 亿美元以上的省市名单，三地的旅游年外汇收入约占全国总额的 20%。

二　环渤海区域发展面临的主要问题

1. 产业结构整体偏重，第三产业发展缓慢

就区域产业结构看，除了北京市之外，环渤海其他三省一市的产业构成都较“重”，且越来越重。其中较为典型的当属天津市。在天津市 2005 年的工业增加值构成中，重工业占比为 78.3%，2008 年升至 81.5%，而同期全国轻重工业比才为 28.9:71.1。2009 年，天津启建规划总面积达 200 平方公里、总投资预计达 8000 亿元的南港化工基地，天津各区县又设立 31 个工业小区，经济重化工化倾向显著。在天津市 2007 年以后陆续推出重大项目中，重大工业项目为 5 批 100 项，总投资 5027.7 亿元，目前达产运营 26 项；重大服务业项目 2 批 40 项，总投资 2667 亿元，目前达产运营仅 1 项。按照规划，服务业项目计划到 2011 年将投放 140 个，累计投资届时达到 5000 亿元。按照如此规划和引资进度，天津的

服务业发展永远不会超过工业的发展。

环渤海的冀东地区和两翼的辽东、山东半岛，是我国工业化推进的主阵地。河北省的支柱产业以冶金、煤炭等资源性产品见强，占全部工业增加值的50%以上，辽宁的支柱产业为装备制造业、冶金、石化和农产品加工业四大类，2008年，在辽宁省规模以上工业完成的6603.1亿元增加值中，四大行业实现增加值为5783亿元，占比达到87.6%，其中农产品加工业为新近崛起的支柱产业。山东省的支柱产业以重工业见长，其中如柴油机、重卡、推土机、重型变压器等产品，行销海内外。2009年前三季度，山东省的高新技术产业投资占比近11.3%，但十大高耗能行业投资增速却达到18.3%，其中煤炭、冶金、热电、水泥等行业的投资增速均超过40%。靠近环渤海的黄三角地区，三产比例为7.6∶66.8∶28.6，第二产业比重过重，比全省平均水平高出近10个百分点。

2. 各省市加紧内部整合，但区域性整合的内生动力不足

2009年环渤海区域发展的一个显著特征，是各省市在不断深化加强本行政辖区内资源、要素和市场的内部整合。较为突出的现象之一，是天津市实行了较为彻底的行政管理体制改革，于2009年11月撤销了塘沽、汉沽、大港3区，建立统一的行政架构和精简高效的管理机构。新组建的两类党委和政府派出机构，一类是城区管理机构，在3区均成立工委和管委会，主要行使社会管理职能，保留经济管理职能；一类是功能区管理机构，在9个功能区建立党组和管委会，主要行使经济管理职能。新的行政架构有利于滨海新区形成“新区事在新区办”的运行机制，获得更大的自主发展权、自主改革权和自主创新权。现象之二，是河北省组建了省级港口集团。在此之前，环渤海区域的辽宁、山东均已组建了省级港口集团。河北省的港口集团由秦皇岛港、曹妃甸港区、黄骅港综合港区等整合而成，按照规划，河北港口群将打破“一煤独大”的格局，以应对愈趋激烈的环渤海港口竞争。现象之三，是山东省重组了重工集团和钢铁集团。通过优化产业布局，整合要素等战略举措，降低行业内重复投资，避免资源浪费，提高山东重装备制造业的核心竞争力。

显然，无论是行政体制改革，还是企业资源和生产要素的整合，都是在各省市内部进行，多是以形成更具比较优势的外部竞争力为目的。而环渤海区域经济的持续发展，不仅需要各省市内部的资源整合，更需遵循市场规律，实现跨行政区的资源整合。在这方面，环渤海一些领域已经出现了可喜的合作局面，如在旅

游共同市场的开发上，但合作的层次和深度远远不够。在一些重要领域，相互掣肘的问题不胜枚举。譬如，天津滨海新区在建的南港石化基地需要新开挖航道、建超级油轮泊位，而河北省黄骅港距南港不足30海里，港口建设多年，产能相对过剩，南港利用黄骅港资源最为合理，天津港也不是没有并购黄骅港的意愿，但最终无法操作，主要受“肥水不落外人田”意识的制约，环渤海各省市如何突破“行政区经济”樊篱，恐怕还需要足够的时间。

3. 经济增长方式粗放，环境约束不断凸显

据国家审计署2009年第5号审计公告披露，环渤海人口超百万规模的13个城市，“十五”期间计划投入63亿元建设86座污水处理厂，至2007年底，尚有23座污水处理厂未开工，14.5亿元投资未到位；“十一五”期间计划建146座污水处理厂，也有71座未开工建设，仅完成计划投资的21%；在调查的51座已运行污水处理厂中，有18座处理后水质不达标。抽查的10座垃圾处理场，有6座将收集的62万吨垃圾简易填埋或露天堆放，占收集总量的31%。在13市的34个开发区中，有15个开发区未建成污水集中处理设施，2007年有4000万吨污水未经处理直接排放；有358个建设项目未按要求进行环评，有727个已竣工项目未进行“三同时”验收。对13城市的180户重点监控废水排放企业的调查表明，有41户废水超标排放，其中35户属于石油化工、造纸和印染等污染排放大户，一些县乡企业污染依然十分严重。审计署还发现，目前环渤海陆源超标排放现象依然严重，环渤海沿岸共监测陆源入海排污口96个，其中超标率为82%。据统计，近年来进入渤海的年污水量占全国排污水量的30%以上（见表1）。

表1　环渤海各省市海洋环境质量通报

辽宁省	轻度污染，一、二类海水比例为73.0%，四类、劣四类海水为11.5%。与2005年相比，一、二类海水比例下降4.7个百分点，四类、劣四类海水比例下降3.3个百分点。部分海域无机氮、活性磷酸盐和铅超标
河北省	轻度污染，二类海水比例为75.0%，四类、劣四类海水为25.0%。与2005年相比，一、二类海水比例上升12.5个百分点，四类、劣四类海水比例上升12.5个百分点。部分海域石油类、无机氮和活性磷酸盐超标
天津市	中度污染，二类、三类和劣四类海水比例分别为40.0%、10.0%和50.0%。与2005年相比，一、二类海水比例无变化，四类、劣四类海水比例上升10.0个百分点。主要受到无机氮污染，部分海域活性磷酸盐和石油类超标

资料来源：参见国家海洋局《2007年上半年中国海洋环境质量通报》。

国家海洋局2007年上半年对渤海海域水质的调查也表明，在沿岸排污口邻近790平方公里海域中，劣四类和四类水质区面积高达453平方公里，约占全部调查海域面积的57.3%。约有66%排污口邻近海域海水质量不能满足其海洋功能要求，近40%排污口邻近海域的环境质量等级为极差和差。针对环渤海各省市竞相大上重化工项目的现象，一些环保专家指出，目前环渤海湾已和珠三角、长三角、得克萨斯州和墨西哥城一起，成为全球五大灰霾高发区。20世纪80年代，天津年平均霾日数为36天，1997～2008年，天津的年均霾日数达到81天。如果毫无顾忌的继续上马大型石化项目，将会加剧大气、海域海洋水质的污染程度，当前采用的环保技术和循环经济运营模式，只能减缓污染而不能治本。20世纪40年代洛杉矶的光化学烟雾事件、50年代伦敦的烟雾事件和日本濑户内海水俣病事件等生态灾害的教训，值得我们深刻反省。

三　天津建设“增长第三极”的新挑战与调整策略

1. 各省市发展均纳入国家战略，一定程度上削弱了天津的综合优势

2009年，国务院先后批复了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》、《关中—天水经济区发展规划》、《江苏沿海地区发展规划》、《横琴总体发展规划》、《辽宁沿海经济带发展规划》、《促进中部地区崛起规划》，以及《中国图们江区域合作开发规划纲要》、《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》、《鄱阳湖生态经济区发展规划》共9个规划。全年批复的区域经济规划数量为过去4年的总和，形成国家区域发展战略布局“全面开花”，多极发展、齐头并进的发展态势。其中，《辽宁沿海经济带发展规划》和《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》由于地处环渤海区域内，直接影响到环渤海现有的发展架构和经济布局。

对天津市而言，面对环渤海各省市“群雄崛起”，又普遍纳入国家战略的新格局，天津在体制改革试水、国家级项目落户、优惠政策扶持等方面的综合优势，自然会逐步被削弱。譬如，天津滨海新区在浦东新区和深圳特区面前，是后发优势的拥有者，但在众多新纳入国家战略的省市面前，却成为先发者；再如，天津所享受的政策看似面面俱到，但实际比不上一些以专项性改革发展为目标的功能性特区，如黄三角欲打造的“高效生态经济区”，更贴近建设生态文明的时代发展主旋律。

天津市要应对当前新挑战，第一，需要正视现实，不回避矛盾。天津当年的发展受到一些主观因素限定，所具有的比较优势不能充分释放，加速滨海新区的开发开放，实际是一个解放思想，优先和科学发展的过程，而在当前，环渤海各省市通过努力，也具备了天津当年可优先和科学发展的优势。第二，要加深对建设中国“经济增长第三极”的正确理解。笔者以为，中央之所以在当年提出如此之高的功能定位，是希望整个环渤海地区而不仅仅是天津市，成为像长三角、珠三角一样的经济引擎，带动和加快中国北方地区的经济发展。就此意义去理解环渤海的整体崛起，并没有刺激谁就必须抑制谁的必要。一个区域经济体的形成，不是政府干预的结果，而是市场经济的自发行动过程，在这一过程中，应当鼓励合理和积极的市场竞争。第三，天津滨海新区纳入国家战略至少领先许多省市2~3年。在这段时间，天津在原有基础上巩固既有优势，也衍生更多的新兴优势。天津经济之所以能够顶住金融危机，保持较快增长，很大程度是依托于新培育的一些衍生优势，譬如大量吸收海外直接投资（FDI），同时大量吸收国内投资等。这类优势是目前一些后发省市短时期无法模仿和超越的优势，天津应当对近三年的自我发展充满自信。

2. 环渤海各省市自然禀赋优良，具有比天津更雄厚的资源优势

2006 年滨海新区的开发开放，特别强调了天津具有的资源比较优势，包括土地资源、港口资源、城市科技和教育资源、人力资源等。比较而言，已经纳入国家战略的曹妃甸、辽宁沿海经济带和黄三角地区，在某些方面的资源优势，大大超过了天津。譬如，天津有 1100 多平方公里可利用土地，扣除划入生态保护区的湿地，实际可开发的土地只有 500 多平方公里。而辽宁沿海地带，仅可利用的土地就有 700 多平方公里，还有大量的废弃盐田、盐碱地和荒滩未能全面统计。再比较黄河三角洲，可用于非农开发的土地达到 4400 平方公里，是天津的 8 倍之多，岸线 900 多公里，是天津的 6 倍。再比较港口资源，曹妃甸是天然的深水良港，可直接停靠 30 万吨货轮，2009 年货物吞吐量将超亿吨；辽宁大连港也是天然深水港，2009 年的吞吐量超过 2 万亿吨，另有锦州、营口、葫芦岛和丹东等港口的吞吐能力和协作分工，均对天津港在渤海的“霸主”地位构成强大威胁。再比较人力资本优势，山东和辽宁，均拥有众多的高科技人才和高素质产业工人，劳动力成本却低于全国平均水平。

针对环渤海各省市在资源优势上的挑战，天津市需要扬长避短，最大限度巩

固和增强自身的比较优势。就目前来看，天津的比较优势主要有以下几个：一是毗邻首都，具有与北京形成“双核”城市带的区位条件，国内任一省市都不可能具备。二是天津自身就是一个千万级人口规模的特大城市，拥有强大的内需市场和齐备的生产要素。通过与北京高速交通的连接，还可以将北京的各类软优势充分消化吸收。三是战略领先，在三年之前，特别是在本轮全球经济危机之前，天津和滨海新区的发展就实质性地纳入了国家战略，并有领先三年、快速发展三年的超前优势。四是行政体制超前改革，天津行政区域相对狭小，有农业的区县不断减少，第一产业增加值不足 GDP 的 2%，滨海新区在实施了“三区合一”的行政体制改革后，将获得更大的自主发展能力。而在那些沿海大省，如何协调工农、城乡发展二元对立矛盾，就需要极大的内耗。

3. 天津滨海新区建设正酣，但区域辐射功能需要加速提升

区域经济学的理论分析表明，一个经济中心的确立，必须对周边区域产生辐射功能，而经济中心辐射功能的形成，要建立在一定经济能量聚集的基础之上。聚集和辐射功能并存，是一个经济中心形成的必要条件。由此分析，天津滨海新区作为京津冀或环渤海区域的经济中心，迟迟不能形成足够的区域辐射功能，第一个因素是经济“集聚”的规模不够。要突破天津经济总量小的发展“瓶颈”增加辐射能量、提高辐射能级，加速引进和建设大项目的思路是正确的。第二个因素，是天津的近邻北京，凭借其首都优势，已当仁不让地成为国内乃至全球的总部中心，在某种程度上，抑制了天津经济的辐射作用。在《财富》2009 年全球 500 强企业中，包括港台企业在内的中国企业达 43 家，其中有 26 家将总部设在北京，占国内世界 500 强企业的 60%。由国务院国资委管理的 136 家超级国企，有 104 家将总部设在北京。中国作为经济大国的崛起，使得北京成为全球企业的向往之地。全球跨国公司在京设立的投资性公司已达到 165 家，占跨国公司在华设立投资公司的 40%。其中仅在 2009 年就新增了 9 家。第三个因素，是天津的产业结构偏重，而且有不断重化工化的倾向。重化工业的特点是有机构成高、规模经济显著，对社会就业吸纳有限。以天津和滨海新区一贯的优势和特点，天津吸引大工业的优势远远超过其吸引服务业的优势。而城市服务业发展滞后，就无法担当向外辐射、服务区域经济发展的重任。

天津市和滨海新区要增强辐射和服务于区域发展的功能。具有多重的现实意义。第一是响应 2009 年中央经济工作会议提出的“转变经济发展方式刻不容

缓”的要求。2010年将是我国切实以“调结构”来提升经济发展质量的元年，天津倚重的产业结构理应顺势调整。第二，是滨海新区深入贯彻国家战略定位的要求。滨海新区体现在第二产业方面的定位，只有建设“先进的制造业基地”的说法，其他如“成为先进制造业的研发转化基地、国际航运中心和物流中心”等，均属于服务业的发展范畴。天津在发展服务业上不是没有优势，譬如天津港推出的“无水港”运营模式、天津金融创新出的产业创投基金和私募股权基金，天津房地产在建的国家级“生态城”样本、天津独有的都市风貌街区游和工业游等，都可在环渤海和国内外产生广泛影响，只是目前培育推广的力度不够。第三，是顺应全球低碳经济发展，天津要逐步改变经济发展的高碳模式，为环渤海生态质量的改善作出贡献。扩大可再生能源的消费比重，建设环境友好型社会，主要靠发展低污染、低碳和低能耗的服务业实现。第四，对于北京的服务业优势，天津要善于“借势”，而不是另起炉灶“造势”。特别在吸引人才、技术和投资等方面，天津是吸收北京各类要素的最近也是最大的市场，两者的互补优势天然而成，政府之间就不要人为地设置障碍。第五，天津加快发展服务业还可巩固其经济中心的地位。环渤海各省市的产业结构普遍偏低偏重，天津要在这一轮调整中脱颖而出，与其他省市拼资源、拼产能、拼项目都有劣势，唯独发展服务业尚有潜在空间。天津诸多的大制造业项目需要生产性服务业的协同并进，这是天津的优势，也是区域核心竞争力所在。

参考文献

卢卫：《天津滨海新区实现国家战略的条件、优势与发展模式探索》，《兰州商学院学报》2008年第5期。

张晓松：《审计署揭示——环渤海城市污染严重》，2009年5月23日《海南日报》。

胡欣：《李克强：推进“五点一线”建设　构开放发展新格局》，2006年6月22日《辽宁日报》。

刘文、房光婷：《环渤海区域经济一体化：机遇、优势与战略选择》，《金融教学与研究》2008年第3期。

经济全球化背景下山东省“三维目标”（经济—社会—生态）实现途径及对策

任建兰　程 钰　来逢波*

摘　要：本文立足经济全球化对区域经济发展演化轨迹的影响，从分析山东省面临的机遇和挑战出发，分析和探讨了经济全球化背景下山东省经济、社会和生态这一“三维目标”的实现途径和对策。

关键词：经济　社会　生态　对策

山东省作为中国北方东部沿海发达省份，无论在自然还是社会方面都是中国的一个缩影。山东省自然、社会、经济特点主要体现在：区位优势明显，北接京津塘地区，南邻长三角地区，是环渤海经济区的重要组成部分，同时又是东北亚经济区的重要组成部分；自然条件优越，山东省属于暖温带季风气候，地形以平原、丘陵为主，海陆兼备，水热资源配置良好；人口经济大省，人口占全国的7%，地区生产总值占全国的10%，经济和人口总量均多于长江三角洲地区和京津唐地区；区域发展差异大，与中国情况极为相似，在自然和社会经济等方面都形成明显的东、中、西差异；基础设施完善，山东省近年来形成了较为完善的交通网络和信息网络，各项指标均位列全国前列。

一　经济全球化给山东省发展带来的机遇和挑战

经济全球化使得世界各国经济联系逐步加强，相互依赖程度日益提高，贸易

* 任建兰、程钰、来逢波，山东师范大学人口、资源与环境学院。

自由化、生产国际化、金融全球化和科技全球化的优势基础条件使得山东省逐步参与到世界经济发展的潮流中。把握好这个机遇，山东省就可以充分利用自身的资源、劳动力等优势获得丰富的资本和先进的技术。

但是，经济全球化的影响是正反两方面的，在加速生产要素全球范围内自由流动和优化配置、促进全球生产力增长的同时，也会引发一系列全球性的经济、金融、环境风险和危机，因此经济全球化既是巨大的机遇也是重大的挑战①。

（一）率先对外开放，但全球区域功能不强

山东省率先实行对外开放。1988 年 3 月，国务院把辽东半岛、山东半岛、环渤海地区的一些市县列为沿海经济开放区，并陆续加大了范围和力度。经过二十多年的发展，山东省对外开放取得了明显的成绩。经济全球化的实质是全球经济结构的调整。对于这种全球性的经济结构调整，山东省作为沿海省份也在积极参与和争取。从全球化的角度看，虽然山东省也参与到全球化中，经济取得了长足的进步，但是山东省尤其是半岛地区还没有形成固定的功能区，即全球区域功能不强。反观我国其他经济发达地区，如珠三角地区，已成为一些劳动密集型企业和产业转移的阵地；长三角地区则是计算机产业以及一些重要制造业产业转移的阵地，山东省承接的多数是来自韩国和日本的汽车、电子、机械、造船等一些行业企业。由此造成的现实差距是：一是欧美等发达国家和地区的资金和技术注入较少，二是转移来的产业数量比较少。因此对山东省来说，还需要进一步探讨如何吸引更多的外资、更多的产业，如何更好地监管外企，如何利用自身的特点和优势形成产业功能区，增强区域辐射功能等重大课题。

（二）区域中心城市集聚，但区域协调发展能力不足

山东省城市化水平较高，区域性中心城市集聚，形成了具有规模集群效应的城市群。比如包括济南、青岛、淄博、潍坊、东营、烟台、威海、日照八个城市的山东半岛城市群，其中的主要城市发展都比较均衡，城市的人口规模、GDP

① 胡昭玲：《经济全球化与中国产业国际竞争力提升》，中国财政经济出版社，2006，第 1 版，第 1～2 页。

总量等差距都不是很大，除了济南、青岛、烟台以及威海四地发展层次感突出一些之外，各个城市在城市定位、产业升级等方面都很相似，造成了市场配置资源的方式单一，市场化程度不高，产业互补性不足，这与长三角、珠三角城市群的差距较大。作为重要区域中心城市的青岛、烟台和威海在产业结构方面也比较相似，汽车、造船、电子等都是重点发展的产业，但受制于条件没有形成区域发展的增长极，起到良好的带动作用。因此对经济全球化背景下的山东省各区域中心城市来说，应该在统一目标的调控和影响下，协调好各自的优势和不足，实现区域内的协调发展。

（三）全球产业承接转化基地，但高新技术产业薄弱

山东省作为东部沿海经济的重要省份，是全球产业承接转化的重要基地，但是山东省主要承接的是韩国和日本的一些劳动、资源密集型的产业，包括电子、汽车、造船和化工等，基本都处于产业的末端，核心技术环节体现不明显。山东省在全球产业承接转化基地中只是充当一个生产者的角色，还没有上升为技术革新者和研发者的角色。作为未来发展方向的一些高新技术产业像微电子、生命科学、环保技术和海洋工程技术等还非常薄弱，虽然这主要是由山东省的产业升级换代速度缓慢造成的，但高新技术产业的基础薄弱是最重要的原因。

（四）发展条件优越，但人地矛盾、资源环境压力较大

山东省作为沿海最发达的省份之一，优势要素聚集。自然条件优越、气候适宜、地形起伏不大、海岸线漫长等都为社会经济发展提供了保证；自然资源丰富，石油、煤炭、金属等资源为经济提供基础；人口众多，劳动力丰富，在保证生产的同时又产生了巨大的消费市场；区位优势明显，北有京津唐，南有长三角，本身又是环渤海经济区的重要组成部分，便于区域分工与合作。尽管优势要素聚集，但山东省并没有真正形成一个国家级的经济区，与京津唐地区和长三角地区以及环渤海经济区联系不强，并没有在全国形成强有力的增长极，辐射功能不强。

近年来山东省工业化和城市化程度的迅速提高，带来了明显的人地矛盾突出、资源环境承载力趋弱的态势，这在一定程度上制约了经济发展的步伐。山东



省总面积15.78万平方千米，占国土总面积的1.6%，在全国各省级行政区中位列第19位，但山东省人口总数约为9400万，列全国第二位，人地矛盾突出；日益发展起来的工业及城市化程度的提高，对资源环境也造成了很大的压力。

二　山东省“三维目标”实施途径及对策建议

（一）山东未来发展趋势判断及总体发展构想

1. 未来发展趋势

经济总量持续扩大，但增长速度将会进入稳定期。据预测，从现在起至2020年，我国的经济增长仍处在高速增长期。但由于市场机制的效应已经得到了充分发挥，进一步改革所能释放的效率将呈递减趋势，“人口红利”基本结束，资源环境支撑经济发展能力降低等原因，我国2020年左右开始进入稳定增长期，2030年之后进入低增长期①，山东省的经济发展趋势大致会和国家保持一致。

如果现行的生育政策不变，山东省的人口预计在2030年左右新增人口达到峰值后将逐年下降。在最近十几年内山东省新增人口规模大，人口总量始终居于全国各省份前列。另外，未来一段时间人口老龄化程度将大大加深。

由于经济规模和人口规模不断扩大以及消费方式的不合理，未来一段时间将存在着日趋严重的资源短缺和环境危机。按照经济和人口规模的发展速度，到2030年左右生态和环境状况将可能处在一个往良性发展的状态上，资源节约型社会基本建成。

城市化和工业化进程继续加快，随着工业化、城市化的完成，产业结构调整也将逐步完成。另外，区域经济格局将逐步完善成熟，山东半岛城市群逐步成为我国经济增长的第四极，省会都市圈增长极作用将会更加突出，黄河三角洲高效生态经济区将会成为山东乃至中国经济发展的新的有力增长极。

交通和信息技术进步及其基础设施的建设为区域经济发展和社会进步提供了坚实的支撑和保障。在引导经济要素的合理流动、城镇布局、优化区域产业结

① 胡昭玲：《中国至2050年区域科技发展路线图》，科学出版社，2009，第1版，第19、136页。

构、促进产业发展等方面，发挥了积极作用，重构了区域发展格局。预计未来一段时间将是交通和信息技术进一步发展的时期，城际铁路、城际高速公路将会进一步建立和完善，通信技术进一步现代化，区际之间将会形成快速便捷的联系网络。

经济全球化程度将会进一步加深。今后一段时间，山东省的比较生产成本和市场规模优势，仍将对外商直接投资形成较大的吸引力。另外山东省的比较优势成本和规模经济优势决定了其国际贸易在近期仍有较大优势。

2. 总体发展构想

纵观人类发展观的变革，先后经历了“传统发展观”、“变通发展观”、“可持续发展观”三种全球性的发展观（见表1），每一种发展观都是人类对未来的理性思考和重新审视，三种发展观在其哲学基础、发展目标、增长方式、消费模式、发展的时空尺度等方面都有着本质的差别。

表1　三种全球性的发展观*

发展观	时间段	核心	具体概括
传统发展观	1950～1970年代初	经济增长	创造巨大的财富，但同时带来了许多社会、环境、资源问题
变通发展观	1970年代初～1980年代中期	经济社会发展	经济发展的同时注重社会水平提高，但对资源环境造成巨大压力
可持续发展观	1980年代以来	经济、环境、社会协调发展	社会原则、经济原则、自然原则的有机统一，人类社会发展模式的最佳选择

* 任建兰：《可持续发展观与传统发展观的反思与对比》，《地理科学》1998年第3期。

针对我国而言，为了实现国家和区域的发展，需要对区域发展中不合理的价值观、目标、进程、体制、政策进行合理的转变和调整。资源环境付出的巨大代价和资源环境同经济发展的矛盾要求将资源环境保护纳入到区域发展目标体系中。与此同时，人口增长、教育、医疗卫生和健康、人口流动、老龄化、社会公平等社会目标越来越成为区域发展的目标。在这种背景下，传统的单纯强调经济增长的发展观已不再适应社会经济发展要求，因此必须对我国区域发展的理念、目标和途径进行理性思考，制定出基于区域经济增长、生态环境、社会保障的三维目标的协调发展模式。经济增长、生态环境、社会保障分别代表经济、生态、社会三个子系统，这三个子系统组成区域科学发展系统，三个子系统之间相互影



响、相互制约（见图1）。在政府各种政策和体制、生产要素的有序流动中，区域发展系统实现经济增长、环境友好、社会协调的可持续发展模式。

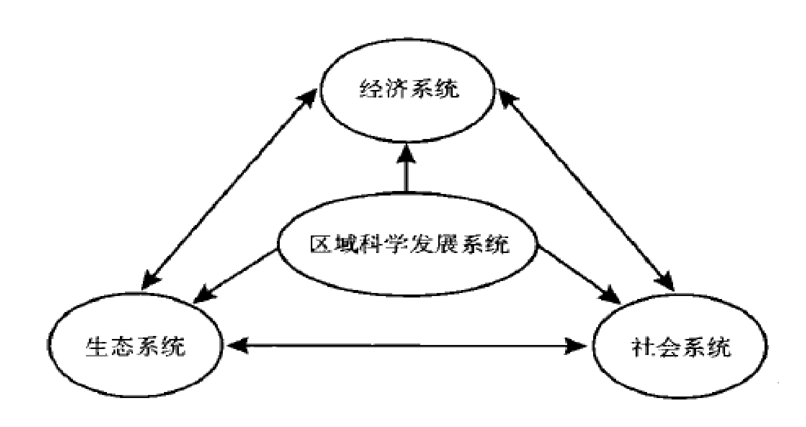


图1　区域科学发展系统

三维目标中的经济增长和单纯的经济增长在发展曲线特征及其内在机理上都有本质的区别。三维目标中的经济增长是在资源环境、社会因素的制动作用下发展，在经济增长的同时，资源环境、社会也在以不同程度、不同方式发展，当三者达到统一后，经济增长速度虽有所放缓，但始终有序发展；而单一的经济增长，不考虑资源环境承载力，单纯考虑经济增长，经济发展到一定程度，资源环境系统遭到破坏，经济发展因资源环境的支撑力不足而受到限制。

三维目标的协调发展是区域发展的高级形态和高级阶段。三维目标中的区域发展，即同时兼顾经济增长、社会保障、生态环境三方面目标要求的发展，将是区域和国家的“精明增长”，是人的全面需求得到满足的发展。对于山东省而言，经济体制转轨和经济发展方式转变的不同步、发展价值观念落后等一系列问题尤其严重，使经济发展面临空前压力，因此在发展过程中尤其需要接受三维目标下经济发展价值观。三维目标下的发展观是人类对未来发展的一种理性思考，在空间范围上需要整个区域乃至全球通力合作，在时间范围上则需要一个漫长的过程，因此对于山东省而言，实现三维目标的协调统一任重而道远。

（二）实施途径

1. 增强国际竞争力，率先全球化

目前经济全球化的发展程度日益得到加强和完善，全球化领域日益宽泛，主

要体现在生产要素配置、贸易、产业结构调整、金融、跨国公司、环境等方面，其中经济全球化是全球化的核心。山东省经济规模和地缘优势决定了山东省必须增强国际竞争力，率先全球化。微观层次上，山东省应借助于世界经济结构升级的大背景不断优化生产网络、产业结构、贸易结构，提高国际经济竞争力；宏观层次上，山东省应不断加强同日韩等发达国家经济联系，加速经济合作化进程，从整体上提升山东省经济发展水平。总之，经济全球化的发展既是挑战也是机遇，山东省必须适应经济全球化趋势的发展，树立全球性的战略意识，建立不同尺度的国际合作区域，积极参与国际经济技术合作和竞争，全面提高对外开放水平，增强国际竞争力。

2. 调整产业结构，转变经济发展方式

产业结构是连接经济活动与生态环境的重要纽带，从生产角度讲，产业结构是一个“资源配置器”，从环保角度讲它又是资源消耗和污染物产生的“控制体”①。调整区域产业结构的对策核心仍在于强调内涵增长，积极发展知识经济，鼓励高新技术产业等生态环境影响系数低的产业发展，严格限制重工业等高能耗、高污染、生态环境影响系数高的产业大幅增长，最终实现产业结构从生产型向社会经济与生态环境综合效益型转变，使经济增长点成为环境质量改善的转折点。同时，通过清洁生产、废弃物无害化处理等循环经济理念减少各类单位产品的资源消耗和环境污染。此外，还应根据各产业间的前后向联系，通过不同类型产业在空间上的合理配置，形成产业链、产品链，实现废弃物的资源化，从而降低产业经济发展的整体生态环境影响程度②。衡量经济增长方式的指标不仅体现出经济增长数量，又要反映出经济增长的质量和效益。在充分尊重经济规律、自然规律和资源环境生态环境承载力的基础上，转变经济增长方式，实现经济又好又快发展，逐渐实现经济、生态、社会效益的统一。

3. 保障区域发展与资源环境协调，实现人与自然和谐

目前经济正进入快速发展时期，快速发展的各种基础条件已经基本具备，如果处理得当，就能抓住战略机遇期，使经济社会发展再上一个新台阶。但这一时

① 任建兰、张淑敏、周鹏：《山东省产业结构生态评价与循环经济模式构建思路》，《地理科学》2004 年第 6 期。

② 彭建、王仰麟、叶敏婷、常青：《区域产业结构变化及其生态环境效应》，《地理学报》2005 年第 5 期。

期，往往也是经济发展同资源环境等矛盾突出、瓶颈约束加剧的时期，如果处理不当，就可能丧失发展机遇，导致经济增长的徘徊。此外，以产业结构调整为主要内容的经济结构政策，难以兼顾区域发展的效率与公平，因此必须保证区域经济社会发展和区域资源环境承载力相协调①。山东省作为经济大省，从长期来看，经济发展同资源环境的矛盾会越来越突出，可持续发展的压力会越来越大，应该积极借鉴发达国家地区成功经验，改变地区经济发展模式，不断推进地区协调发展。

4. 促进区域发展空间集约节约，优化发展空间格局

山东省人口众多，空间资源有限，人均空间资源低于东部沿海地区发达省份，迫切需要提高空间资源集约节约水平。积极探索，不断思考集约节约用地新路，科学规划新城区、工业园区建设和城乡的工业区块，提高资源共享程度；调整优化产业结构，促进经济发展方式转变，进一步优化土地资源配置，提高土地利用效率，走产业高端之路，以高新技术的推进，促进土地的节约集约利用；转变空间发展思维方式，完善空间集约节约利用政策，引导企业集约节约利用空间，促进区域空间集约节约利用。

借助于优越的地理环境、信息环境、交通环境不断优化空间发展格局，逐步提高山东半岛城市群整体发展质量，提高在全国乃至国际城市群竞争力；重视海洋经济，突出山东半岛蓝色经济区在带动内陆地区经济发展的增长极作用；在黄河三角洲高效生态经济区方面，建设全国重要的高效生态经济示范区、特色产业基地、后备土地资源开发区和环渤海地区重要的增长区域②；进一步提升鲁南经济区在山东半岛的地位和作用，加强该经济区同其它经济区域的联系，加快枣庄等资源型城市转型，优化该经济区产业结构，进一步提升区域竞争力。

（三）实现山东省“三维目标”的对策与建议

1. 加快区域创新系统建设

山东省是当今中国经济、人口总量的大省之一，属于有条件提前建成全面小康社会和提前实现社会主义现代化的沿海发达省份，创新系统建设对于实现经济

① 杜黎明：《主体功能区区划与建设》，重庆大学出版社，2007，第1版，第3页。

② 大众报业集团：《山东商报》2009年第3568期。

又好又快发展显得举足轻重。区域创新系统建设不仅在于企业的技术创新和知识创新，还在于区域发展中的政策创新、制度创新等。通过产业界、科技界、政府不断完善区域创新系统的制度安排和网络结构。具体而言，逐步确立政府和市场在创新系统中的互动关系，既发挥政府的宏观调控作用，又要加强市场在资源配置中的作用，通过市场提高企业作为技术创新主体的地位；完善创新系统外部环境，不断改革经济、科技、教育体制，为创新系统提供保障；充分利用政府的人才、产业、财政等政策工具，推动创新系统建设①。

2. 完善区域发展战略决策的政策保障体系

在经济社会发展过程中，经济目标与环境目标之间往往存在着各种冲突，为使这种冲突缓解到最小化，必须制定一套确保提高战略决策的科学性与可操作性的政策保障体系。政策保障体系的核心主要体现在：将资源环境纳入国民经济核算体系，实现资源、环境与经济一体化核算；建立有效的跨区域生态补偿机制，进一步解决生态补偿的得失测算、补偿标准、补偿主体与方式等问题；建立新的政绩考核体系，将生态环境指标纳入进来；逐步推行有利于区域可持续发展的产业政策，区域协调政策②。

3. 建立区域发展监测、预警预报体系

未来一段时间山东省经济规模继续扩大，经济发展与资源环境的矛盾不断激化，同时会出现一系列的社会问题，因此必须对随时掌握区域发展中的经济、社会、生态的整体协调状态和单因素发展状态，以便于随时调整不利的发展态势，保证区域科学发展。开展全省范围内区域功能分区研究，为区域发展现状分析和空间规划政策的落实提供科学基础；通过区域发展态势和动态监测，把握城镇化和资源环境变化趋势，跟踪研究区域发展的新因素，指导各种类型的区域进行经济调整和空间重组；建立区域发展预警体系，将不平衡保持在可控范围内，避免引起社会震荡③。

4. 进一步实施人力资本区域协调发展战略

研究表明，区域经济增长与人力资本存量及其结构关联性很强，优化区域人

---

① 冯之浚：《区域经济发展战略研究》，经济科学出版社，2002，第1版，第24～34页。

② 方创琳：《区域发展战略论》，科学出版社，2005，第2版，第200～207页。

③ 《中国至2050年区域科技发展路线图》，科学出版社，2009，第1版，第19页、第136页。

力资本结构是区域人口、社会、经济可持续发展，建立良好生态环境，保证资源安全的基础，因此必须大力实施人力资本区域发展战略。通过教育、培训等方面提高人力资本的比重，基于人力资本的综合效应、投资收益观等角度提高人力资本综合使用效率，完善区域合作、利益协调、政府宏观调控等人力资本良性循环机制，利用政策、市场、体制等作用强化区域人力资本的双向流动，不断促进人力资本区域协调发展[①]。

山东省作为东部沿海地区的一个重要省份，通过改革开放以来的发展，经济发展势头良好，产业基础发展优势突出，已经初步具备了引领其他地区发展的客观条件和潜在优势。因此，围绕山东省经济、社会和生态这一“三维目标”进行深入分析和探讨，找准问题，把握全局，突破阻碍山东发展的障碍，充分利用经济全球化这一大背景，实现经济与社会的全面发展，是山东省持续发展进程中的重要环节。山东省必须深入分析当前的问题和不利因素，变不利为有利，主动创新，调整优化，使山东社会经济得到又好又快的发展。

---

① 李玉江：《区域人力资本研究》，科学出版社，2005，第1版，第93~99页、第245~267页。

对环京津贫困带发展现状与对策的跟踪研究

环京津贫困带问题研究课题组*

摘　要：2005年，一些专家学者提出了环京津贫困带的概念和问题，当年的《区域蓝皮书》也发表了我们的研究成果《环京津贫困带的现状与发展战略研究》。五年过去了，带着环京津贫困带的经济社会发展问题，我们再次对重点贫困县进行了深入的调查研究，通过对环京津贫困县主要经济指标发展变化情况、发展现状和问题进行分析，再次提出了促进环京津贫困带发展的对策建议。

关键词：环京津贫困带　指标变化　发展现状　对策建议

环京津贫困带分布于河北省张家口、承德、保定和沧州，包括32个贫困县，3798个贫困村，272.6万贫困人口（含低收入人口）。32个贫困县中国家扶贫工作重点县（区）共计26个，省级扶贫工作重点县6个。

一　环京津贫困县2005～2008年主要经济指标发展变化情况分析

根据对环京津贫困县地区生产总值、农村居民人均纯收入、地方财政收入以及工农业发展等相关指标的分析显示，2005～2008年，环京津贫困县经济发展水平总体有所提高，但与京津冀其他城市及全国平均水平相比，仍然存在很大差距。

---

* 课题组成员：杨连云，河北省社会科学院，研究员；石亚碧，河北省社会科学院，研究员；岳照瑞、董巨宏、赵庆余，张家口市扶贫办；戈录伟，张家口市政府研究室。

（一）环京津贫困县经济总量水平有所提高，发展差异较大

2008 年与 2005 年相比，环京津 32 个贫困县经济总量水平均有所提高。其中提高最快的滦平县，2008 年地区生产总值是 2005 年的 2.84 倍，宽城满族自治县和怀安县为 2.57 倍。在全省 136 个县（市）区排位中，大多数贫困县位次有不同程度提升，3 个贫困县排名跻身在 50 位以前。

但是，环京津贫困县整体增长速度较慢，且发展差异较大。发展最慢的肃宁县，2008 年地区生产总值仅比 2005 年提高了 34.71%。在全省 136 个县（市）区排位中，有 7 个县位次不升反降；16 个县排名在 100 位以后（见表 1）。

（二）农民人均纯收入水平有所增长，与京津冀及全国平均水平存在较大差距

2008 年，环京津 32 个贫困县农民人均纯收入除个别县外，均为 2005 年的一倍以上，有一定幅度的增长。其中：增长超过 1 千元的有 11 个县。但环京津贫困县农村居民收入水平不仅与京津，而且与全国及河北都存在很大差距。其中 31 个县的农民人均纯收入低于全国平均水平，有 15 个县不足 3000 元。全省农民人均纯收入最低的 5 个贫困县都在环京津地区。农民人均收入水平最好的肃宁县，与全国平均水平相当，略高于河北全省平均水平，分别是京、津的 44.7%、60.2%；农民人均收入水平最低的涞源县，仅为全国和京、津、冀平均水平的 40.4%、18.1%、24.3% 和 40.1%（见表 2）。

（三）地方财政一般预算收入有所提高，财力仍然不强

与 2005 年相比，2008 年环京津贫困县财力有所增强。在 32 个贫困县中，地方财政一般预算收入增长超过两倍的有 5 个县，大部分增长在 1 倍以上，增长不到 1 倍的有 7 个县。

32 个贫困县在全省的地方财力相对较弱，2008 年与 2005 年相比，从地方财政一般预算收入在全省 136 个县（市）区中位次变化情况看，环京津贫困县位次提高 20 位以上的有 9 个县，位次下降的有 4 个县。有 10 个县排名在前 50 位，8 个县排名在 100 位以后（见表 3）。

表1　2005～2008年环京津32个贫困县地区生产总值变化情况

单位：万元，%

县(市)	2005年地区生产总值		2008年地区生产总值		2008年比2005年增长	
	全省位次	生产总值	全省位次	生产总值	位次提高	增长
尚义县	136	74444	136	148213	0	99.09
康保县	131	120569	129	192818	2	59.92
沽源县	134	90532	135	150743	-1	66.51
张北县	113	201419	101	370687	12	84.04
赤城县	121	155725	110	331466	11	112.85
崇礼县	135	86437	133	162676	2	88.20
怀安县	129	126494	112	325536	17	157.35
万全县	128	128425	122	244370	6	90.28
阳原县	115	188291	109	332809	6	76.75
蔚　县	77	321280	76	546922	1	70.23
涿鹿县	105	236452	97	383306	8	62.11
丰宁县满族自治县	82	300534	79	538668	3	79.24
围场满族蒙古族自治县	104	239938	99	377527	5	57.34
宽城满族自治县	55	485068	28	1249100	27	157.51
平泉县	74	331191	54	680065	20	105.34
滦平县	84	297582	45	845901	39	184.26
隆化县	99	257847	54	553026	45	114.48
承德县	72	341444	56	665509	16	94.91
涞源县	112	205200	115	311820	-3	51.96
阜平县	132	116708	132	176864	0	51.54
顺平县	119	162972	119	270076	0	65.72
唐　县	109	227008	114	317854	-5	40.02
易　县	78	320641	83	494557	-5	54.24
涞水县	125	144985	123	233525	2	61.07
曲阳县	86	290800	95	410210	-9	41.06
献　县	51	500016	44	851997	7	70.39
海兴县	130	123209	130	182203	0	47.88
盐山县	79	309446	70	570910	9	84.49
东光县	62	414800	60	632360	2	52.45
南皮县	92	273616	93	413874	-1	51.26
孟村回族自治县	116	180030	105	340596	11	89.19
肃宁县	45	539011	52	726121	-7	34.71

说明：①数据来源2006年、2009年《河北经济年鉴》，中国统计出版社。

②指标按河北省136个县（市）区排序，下同。



表 2　2005～2008 年环京津 32 个贫困县农民人均纯收入变化情况

单位：元，%

县(市)	2005 年农民人均纯收入		2008 年农民人均纯收入		2008 年比 2005 年增长	
	全省位次	收入	全省位次	收入	位次提高	增长
尚义县	131	1890	123	2651	8	140
康保县	128	1946	133	2420	-5	124
沽源县	126	1956	128	2560	-2	131
张北县	127	1950	120	2785	7	143
赤城县	134	1730	132	2496	2	144
崇礼县	124	1980	116	2918	8	147
怀安县	129	1936	108	3208	21	166
万全县	132	1874	104	3282	28	175
阳原县	130	1913	127	2580	3	135
蔚　县	125	1958	126	2598	-1	133
涿鹿县	93	2836	90	3711	3	131
丰宁县满族自治县	122	2118	112	3060	10	144
围场满族蒙古族自治县	123	1990	130	2516	-7	126
宽城满族自治县	89	3050	69	4477	20	147
平泉县	111	2482	91	3711	20	150
滦平县	116	2384	111	3142	5	132
隆化县	121	2150	109	3201	12	149
承德县	114	2416	97	3485	17	144
涞源县	135	1585	136	1924	-1	121
阜平县	133	1830	134	2399	-1	131
顺平县	120	2237	121	2729	-1	122
唐　县	119	2283	122	2711	-3	119
易　县	106	2633	107	3233	-1	123
涞水县	104	2676	105	3253	-1	122
曲阳县	108	2545	135	2364	-27	93
献　县	100	2710	87	3860	13	142
海兴县	118	2306	117	2908	1	126
盐山县	105	2659	93	3693	12	139
东光县	86	3133	77	4314	9	138
南皮县	97	2755	98	3482	-1	126
孟村回族自治县	96	2762	86	3888	10	141
肃宁县	68	3601	63	4764	5	132

表 3　2005～2008 年环京津 32 个贫困县地方财政一般预算收入变化情况

单位：万元，%

县（市）	2005 年地方财政一般预算收入		2008 年地方财政一般预算收入		2008 年比 2005 年增长（倍数）	
	全省位次	收入	全省位次	收入	位次提高	增长
尚义县	135	1126	126	3794	9	237
康保县	136	1041	133	3105	3	198
沽源县	133	1383	129	3622	4	162
张北县	102	4112	65	13124	37	219
赤城县	67	7614	50	18092	17	138
崇礼县	121	2673	97	7710	24	188
怀安县	104	3993	71	11656	33	192
万全县	115	3187	85	10171	30	219
阳原县	83	5579	73	11224	10	101
蔚　县	64	7902	44	20203	20	156
涿鹿县	95	4457	95	8181	0	84
丰宁县满族自治县	49	10069	41	24089	8	139
围场满族蒙古族自治县	111	3256	102	6836	9	110
宽城满族自治县	28	16805	30	29870	-2	78
平泉县	60	8605	47	18847	13	119
滦平县	50	10015	28	31122	22	211
隆化县	87	5040	49	18214	38	261
承德县	38	12386	37	24946	1	101
涞源县	43	11238	34	27342	9	143
阜平县	100	4228	94	8237	6	95
顺平县	118	3009	103	6728	15	124
唐　县	84	5578	108	6368	-24	14
易　县	73	7035	74	10979	-1	56
涞水县	101	4219	88	9452	13	124
曲阳县	89	5014	92	8746	-3	74
献　县	86	5158	76	10855	10	110
海兴县	122	2622	114	5874	8	124
盐山县	105	3993	75	10947	30	174
东光县	99	4239	83	10242	16	142
南皮县	103	4089	99	7444	4	82
孟村回族自治县	120	2920	100	7212	20	147
肃宁县	62	8421	46	19575	16	132



（四）农林牧渔业和工业均有一定增长，工业增长快于农林牧渔业

2005～2008 年，环京津贫困县农林牧渔业和工业均有一定增长，工业增长总体快于农林牧渔业。从农林牧渔业总产值增长情况看，增长超过 70% 的有 9 个县，增长不到 40% 的也有 9 个县；从规模以上工业总产值增长情况看，增长幅度超过 2 倍的有 13 个县，增长幅度不足 1 倍的有 6 个县。

环京津贫困县在全省农业和工业处于较低水平。2008 年，32 个贫困县，林牧渔业总产值在 20 亿元以上的有 12 个县，10 亿元以上的 7 个县；规模以上工业总产值超过 20 亿元以上的有 17 个县，不到 10 亿元的有 7 个县（见表 4）。

表 4　2005～2008 年环京津 32 个贫困县农林牧渔业和规模以上工业总产值变化情况

单位：万元，%

县（市）	农林牧渔业总产值			规模以上工业总产值		
	2005 年	2008 年	2008 年比 2005 年增长	2005 年	2008 年	2008 年比 2005 年增长
尚义县	64279	123783	92.57	5446	25130	361
康保县	106826	160989	50.70	14468	38735	168
沽源县	98463	140819	43.02	5119	10707	109
张北县	178630	237612	33.02	48025	118376	146
赤城县	85055	153536	80.51	55313	248308	349
崇礼县	30670	53826	75.50	47545	109933	131
怀安县	57827	97801	69.13	22488	114579	410
万全县	51182	110204	115.32	8917	182104	1942
阳原县	66520	96011	44.33	30132	64102	113
蔚　县	94714	150642	59.05	104011	226635	118
涿鹿县	126470	218273	72.59	85451	174900	105
丰宁县满族自治县	171578	244495	42.50	132319	527990	299
围场满族蒙古族自治县	147121	249459	69.56	47589	93574	97
宽城满族自治县	66066	118000	78.61	500436	2190424	338
平泉县	159652	271537	70.08	223107	712238	219
滦平县	112797	200395	77.66	173901	1140348	556
隆化县	144018	236389	64.14	87569	451773	416
承德县	181841	244946	34.70	327610	865764	164
涞源县	32865	47180	43.56	185150	561745	203
阜平县	46299	71003	53.36	23266	50419	117
顺平县	91769	130147	41.82	117044	217000	85

续表 4

县（市）	农林牧渔业总产值			规模以上工业总产值		
	2005 年	2008 年	2008 年比 2005 年增长	2005 年	2008 年	2008 年比 2005 年增长
唐　县	119990	163664	36.40	78502	165215	110
易　县	191541	248259	29.61	188601	388936	106
涞水县	79238	123469	55.82	67270	116631	73
曲阳县	106700	132582	24.26	56415	105775	87
献　县	235719	416357	76.63	196256	694865	254
海兴县	62608	78810	25.88	55420	90217	63
盐山县	117826	175005	48.53	252641	989163	292
东光县	179727	281949	56.88	197298	411451	109
南皮县	136544	182963	34.00	101024	228579	126
孟村回族自治县	53016	65473	23.50	122226	474155	288
肃宁县	199408	215329	7.98	365841	656212	79

根据以上主要经济指标分析，总体来看，在环京津贫困县中，最贫困的县主要集中在张家口和保定地区；河北省地区生产总值最低的县主要集中在张家口和保定地区；农民人均纯收入最低的县集中在保定和张家口地区；地方财政一般预算收入最低的县集中在张家口地区；承德地区贫困县的农林牧渔业总产值和规模以上工业总产值普遍较高；2005～2008 年，张家口和承德地区的贫困县发展较快，保定和沧州地区的贫困县发展较慢。

二　环京津贫困带发展现状

（一）国家、省市扶贫规划和政策支持，使扶贫工作取得了明显成效

2006 年 10 月 9 日，国务院扶贫办与国家开发银行正式签署《支持贫困地区脱贫致富开发性金融合作会谈纪要》，之后，双方就如何落实《会谈纪要》形成了《国务院扶贫办与国家开发银行长期合作框架协议的主要内容和操作方式》，其中要求，组织开展“环京津贫困带国家开发银行贷款扶贫项目”，结合国务院扶贫办的扶贫规划、河北省政府的区域发展规划，针对贫困问题的区域特点，通过跨部门、跨区域的项目打包贷款，解决这一特殊区域的贫困问题。按照国务院



扶贫办、国家开发银行《会谈纪要》有关精神，双方已在河北省环京津贫困带的试点地区探索扶贫开发项目合作的多种途径，动员和引导发达地区企业到贫困地区投资。例如：北京华都、三元、国润立德等多家全国知名的龙头企业到承德滦平县落户，这些龙头企业，从种苗供应、饲料生产、技术服务、卫生防疫、产品收购全部实现了一条龙服务，滦平县已形成鸡、猪、鸭、菜四个主导产业，并具有了一定的规模。主导产业在一定区域内，以一个或一类优势产品为中心，形成农工贸相连接，产加销相配套，资源、资金、技术相对集中，市场需求好，带动能力强的链状结构的产业。仅肉鸡养殖项目一项，年可增收 2.3 亿元，县人均增收近 700 元，肉鸡养殖户每年每户均可增收 1.7 万元，直接就业、间接就业人员近 1 万人。京承农业合作走出了一条以“资源互补性、环境关联性、经济差异性”为基础，通过政府搭建平台，以企业为主体、以项目为切入点、以市场化运作为主要形式的区域经济合作新模式。目前，北京市已有包括北京首农、千禧鹤、顺鑫等国家级农业产业化龙头企业在内的 65 家农产品生产加工企业进驻承德，投资总额达到 113 亿元。

2006 年 10 月，北京市人民政府与河北省人民政府签署了《北京市人民政府、河北省人民政府关于加强经济与社会发展合作备忘录》。《合作备忘录》确定，双方加强交通基础设施合作，加快京承高速、国道 110 改造、京平高速公路等区域交通工程和两地断头路建设；加强水资源和生态环境治理合作，共同实施“稻改旱”工程，北京安排资金支持张家口、承德地区的水资源环境治理和生态水源保护林的营造等合作。

“稻改旱”补偿：京冀两地共同实施“稻改旱”工程，双方分两期合作实施密云、官厅水库上游承德、张家口地区 18.3 万亩水稻改种玉米等低耗水作物工程。北京市按照每年每亩 450 元的标准给予“稻改旱”农民“收益损失”补偿，2010 年增加到 550 元。

治理张承水污染：从 2005～2009 年五年内，北京市安排水资源环境治理合作资金 1 亿元，支持密云、官厅两水库上游张承地区治理水环境污染，发展节水产业。

营造生态保护林：继续共同实施京津风沙源治理工程、“三北”防护林建设工程、太行山绿化工程。双方联合向国家申请扩大河北省生态公益林补偿范围，加大对国有林场的支持力度。共同规划密云、官厅上游生态水资源保护林建设项

目，在争取国家支持的同时，"十一五"时期北京提供部分建设资金，重点支持河北丰宁、滦平、赤城、怀来四县营造生态水源保护林，并根据实施效果，支持河北省逐步扩展保护林范围。双方共同加强沙尘天气的监测、预警及防御能力建设。

随着京津冀一体化发展的起步和以北京为中心的国家高速公路网及高客铁路网建设，京津周边在交通、电力、旅游等基础设施方面有了较大改善；《21世纪首都水资源保障工程》、《京津风沙源治理工程》的实施，使张家口和承德的生态环境向好的方面有了一定的发展；河北省工业化、城市化进程使京津周边的中等城市如张家口、承德的市区经济社会发展水平有了较大的提高；河北省扶贫规划的实施也使广大农村发生了一些可喜的变化。

《张家口市扶贫开发规划（2002～2010年）》实施期间，在党中央、国务院，河北省委、省政府的关心和支持下，在中央和省直单位、北京市区县、河北省兄弟市的大力帮扶下，张家口市坚持以自力更生为主与动员社会力量帮扶相结合，开发式扶贫与开放式扶贫相结合，"输血"与增强"造血"功能相结合，不断加大扶贫攻坚和扶贫开发力度，扶贫工作取得了明显的成效。贫困乡村的生产生活条件有所改善；贫困人口逐年减少，农民人均纯收入逐年增长；农业结构得到较大的调整；群众收入结构趋向多元化；自我发展能力得到提高。

（二）环京津贫困县的扶持力度不够，与京津的差距还在继续扩大

由于京津发展太快，而周边贫困带的基础太弱，贫困县得到的扶持与需求相差太远，与京津的差距还在越拉越大。例如：北京的远郊县延庆、怀柔、密云与张家口、承德各县在自然条件上是一样的，由于60多年来特别是近30年来，国家在基础设施、生态环境和经济社会方面的投资二者相差太大，现在北京郊区农民的年收入是贫困带农民的3倍多。张家口市增长缓慢，2001年（1611元）至2008年（3286元）的7年间，农民人均纯收入仅增长了1675元，每年仅增长239元，仅为北京市农民人均纯收入10662元的30.8%。到2008年年底，全市贫困人口仍高达81.69万人，占全市农业人口的26.15%，占全省贫困人口的20.95%。

1. 环京津贫困带面积大，人均收入低

2008年，张家口市农民人均纯收入2000元以下的村有2310个、508572户、

1518025 人，占全市农业人口的 49%；坝上各县维持基本生活消费支出需 2169.5 元，坝下各县维持基本生活消费支出需 1966.33 元，而人均纯收入低于这两条线的贫困人口占一半以上。据入户调研测算，全市 2008 年贫困线以下农民人均纯收入（1221 元）与全国（4761 元）、全省（4795 元）、全市（3286 元）平均水平分别相差 3540 元、3574 元、2065 元（见表 5）。

表 5　张家口市 2008 年坝上坝下地区人均生活消费支出

单位：元

地区	食品消费支　出	衣着消费支　出	煤水电等居住消费支出	日常用品消费支出	交通通信消费支出	合　计
坝上	885.8	207.7	641.8	91.1	343.1	2169.5
坝下	912.9	176.5	591.4	92.8	192.7	1966.3

2. 环京津贫困带与京津地区贫富差距悬殊

改革开放初期，河北省的 32 个环京津贫困带的县域经济与京津二市的远郊 15 县基本处于同一发展水平，但在 30 年后的今天，两者之间的经济社会发展水平形成了巨大的落差。2008 年，与北京延庆县接壤的张家口赤城县 GDP 是 33 亿元，仅为延庆的 57.16%，地方财政一般预算收入 18092 万元，仅为延庆县的 57.16%，农民人均纯收入 2496 元，仅为延庆县的 26.60%。

环京津贫困带与北京地区的县区相比反差巨大。特别是位于冀北的张家口、承德地区和保定西部山区，与京津郊区差距越拉越大，发展压力越来越重。由于缺少大的开发项目和资金支持，在发展上甚至被西部地区所超越。2008 年，张家口的县域农民人均纯收入仅为内蒙古的 70.58%，新疆的 93.75%。

3. 环京津贫困带的自我发展能力有限

环京津贫困带，多年来由于受历史、地理、自然条件和政策的影响，基础设施严重滞后，同时缺乏快速健康发展的产业支撑，自我发展能力严重不足，长期以来一直跳不出在落后中发展，在发展中落后的怪圈。一方面，先天不足，受限于交通、教育等基础设施不发达，农业自然条件差，经济发展速度缓慢；另一方面，后天失调，与贫困带脱贫致富的需求相比，各种扶持政策和投资严重不足。当地市县政府缺乏投入生态建设所需要的巨大能力，使贫困县特别是坝上地区陷入了“贫困—对资源的掠夺性开发—生态恶化—区域性贫困根源”的“怪圈”。

先天发育不良、后天营养不足导致贫困县区的造血功能严重不足，自我发展受到极大挑战。由于历史原因和生态环境建设的投入相对不足，生态建设和环境保护方面存在严重问题。

三　造成环京津贫困带长期落后的主要原因

环京津贫困带的形成，除了有自然条件恶劣、灾害频繁的因素外，与地处“首都脚下”的特殊地理位置，长期为保证首都北京的社会安定和经济发展作贡献，而得到支持经济发展的投资与扶持政策不充分有直接的关系。

1. 历史原因

张家口是北京的安全屏障，严禁开发。20 世纪 60～70 年代，作为保卫首都安全的“北大门”，为战备，长期不修路、不上电、不摆项目，导致基础设施建设严重滞后。改革开放后，1995 年才获准部分对外开放，比东部地区晚了 15 年。由于国家投入基础设施建设和先期开放两个重要机遇期的缺失，经济社会发展长期处于停滞和缓慢增长状态。1965 年张家口人均生产总值曾居全省第 4 位，1995 年退居第 8 位，2005 年位于河北省 11 个设区市的第 11 位，2008 年排在第 9 位。

2. 地理原因

张家口、承德是北京的生态屏障和水源保障，限制开发。作为北京的水源地，为了给首都提供充足和清洁的水资源，张家口大规模压缩工农业用水，不断提高企业排污标准，关停了众多效益可观而耗水严重和排污标准低的企业，严重制约了工业的发展。作为京津的风沙源治理区，为保护京津的大气环境而实施的封山育林和退耕还林还草工程所需要的投资远远不够，使得张家口的农业和畜牧业发展受到了较大的影响。

3. 京津对河北省“虹吸”作用的原因

环京津贫困带所在的“环京津”区位有优势也有劣势，潜在的优势即辐射作用刚刚在显现，而劣势即“虹吸”作用巨大，既是历史的又是现实的。由于北京、天津的“虹吸”作用，环京津贫困带的各类资源流失严重。改革开放以来，由于城乡发展的不平衡、地区发展的不平衡，资本、人才、项目、原材料等稀缺资源都流向了较为发达的京津地区，而贫困地区不但无法从市场中受益，反而被进一步剥夺了各种资源，加剧了贫困。

4. 政策原因

张家口、承德是重点政策的“盲区”，受到支持较少。虽然具有典型的西部特征，但由于毗邻北京和地处河北，发展上要顾全大局，政策上却“不东不西”，某种意义上成了区域协调发展重点政策的一个“盲区”。20 世纪 80 年代，国家实施东部大开放战略，张家口虽属于东部，却因为是战略要塞被推迟 15 年才获准部分对外开放，一系列外援、外资、引进项目被拒之门外，错过了先期开放能够带来的发展机遇。20 世纪 90 年代，国家实施优化资本金结构试点，张家口未能列入试点城市，失去了加快国有企业改革和工业经济发展的政策机遇。进入 21 世纪，国家着眼于区域经济的协调发展，又相继实施了“西部大开发”、“振兴东北老工业基地”、“中部崛起”几大发展战略，张家口又因为隶属全国东部的河北省，仍未能进入到“政策优惠圈”之中。同时，国家扶持政策一刀切，对环京津贫困地区特别是对张家口地区支持力度不明显。许多优惠性政策都以地方配套为基础，而张家口、承德等贫困地区地方财力十分拮据，难以自筹配套。

5. 自然条件原因

高寒缺水，恶劣的自然条件，严重制约着贫困地区经济的发展。

环京津贫困带的形成和长期存在，产生了一系列比其他贫困地区更为突出的政治、经济、社会和生态影响，需要国家和京津冀各级党委、政府高度重视。环京津贫困带的长期存在，直接影响城乡统筹发展和全面建设小康社会总体目标的实现；直接影响首都北京的稳定和国际大都市的形象；直接影响京津两地的生态环境。为此，必须进一步加大对环京津贫困县的扶持力度。

四　促进环京津贫困带发展的对策建议

树立兼顾经济效益和生态效益的指导思想。必须处理好生态脆弱的贫困县发展经济、增加收入与改善生态环境的关系。必须解决国家和京津要生态效益、市县政府要财政收入、当地农民要脱贫致富的尖锐矛盾。在贫困县农民人均纯收入远低于全国平均水平的情况下，只强调生态环境保护而忽略当地人民生活水平的提高，当地的生态环境也不可能持久的得到改善。必须改变城乡二元结构的体制，实施京津冀城乡一体化发展。环京津贫困带要主动融入京津冀都市圈和环渤海经济圈，融入城乡统筹发展规划。加快京津冀各种要素市场的对接与融合，主

动承接京津产业转移和投资。

把调整产业结构作为促进生态脆弱的贫困县发展的重点。按照开发与保护并重、生态建设与脱贫致富结合的方针，谋划建设带动全局发展的重点项目，构建面向京津的清洁能源基地、产业转移基地、优质农副产品加工基地和劳务输出基地，建设面向“三北”的物流中心和旅游服务中心。

1. 国家和京津冀各级政府应尽快对贫困带采取与北京远郊县同样强有力的政策和措施

环京津贫困带问题，是一个政策布局性的不协调问题，是涉及经济、社会、生态等方面的系统工程。但从目前国家和京津两市给予的支持来看，不少还是临时救济式的扶持。“授人以鱼，不如授人以渔”。要从根本上解决环京津贫困带问题，建议国家实施“京津冀城乡发展统筹规划”，坚持有差别的开发式扶贫战略，在国家扶贫领导小组下成立专门机构，制定专项帮扶规划、特殊政策和措施。国家对张家口、承德和保定西部各环京津贫困县在扶贫开发、基础设施建设和生态建设方面，应给予与北京郊县延庆、怀柔、密云同样的投资标准和优惠政策。比如，造林至少需要一年种植三年补植，造林资金需要多年投入，成年树木达到成活标准每亩至少需要投入资金 1500 元，但目前国家补助张家口、承德各县每亩仅为 200 元，而北京远郊县每亩投入达 5500 元。

2. 尽快制定实施《扶持环京津贫困地区发展专项规划》

由于环京津周围贫困地区的发展滞后，因此，京津冀区域的发展受到了“短板”现象的严重制约。建议在国家扶贫领导小组下成立专门的政府协调机构，打破行政区划，研究制定《扶持环京津贫困地区发展专项规划》，设立环京津贫困带发展扶贫专项资金，并加大转移支付力度，以解决这一区域的基础设施建设滞后、生态环境恶化和经济社会发展落后的问题。

3. 建立生态经济特殊示范区

张家口、承德地区是全国生态性贫困问题最典型、最具代表性和政治影响最大、最敏感的地区。当地农民生存发展与生态安全之间的矛盾已成为十分尖锐的突出矛盾，生态性贫困问题必须得到重视和加以解决。从保证环京津地区生态安全又必须兼顾张承地区发展的角度，确定一个旨在实现经济、社会、生态协调发展的综合性生态与经济政策试点示范区。通过制订并组织实施区域特殊的财政、投资、技术、经济、教育、就业、资源和环境政策，建立保证生态安全和促进区



域经济社会发展的产业体系、城镇体系、就业体系、资源开发管理体系、环境保护体系和生态工程体系，实现区域发展的科学决策和区域政策的有效整合，达到消除区域贫困和改善区域生态环境的双重目的，为全国解决生态环境敏感区域的贫困与生态问题，保证生态安全提供经验和标杆。

4. 加大帮扶力度，深入开展对口扶贫与交流合作

制定解决环京津贫困带问题的帮扶规划，确定工作目标和考核办法，组织安排中直和京津市属单位、驻京津的大中型企业、大专院校和科研单位、京津经济实力较强的县（市、区）四个方面的力量，对京津冀贫困带中的贫困县（区），实行“四帮一”或“四帮二”。尤其是把企业帮扶作为重点，创新帮扶模式，提倡通过经济技术合作和在农村建立产业基地等多种形式帮助贫困地区脱贫。针对近邻的京津地区是一个高收入、高消费区的实际，适当提高环京津贫困带的贫困界定标准，扩大扶贫工作范围，加大扶贫投入。帮助贫困县（区）打造立县产业，具体帮扶工作要通过项目落实到扶贫开发重点村。

5. 建立长效的经济协作发展机制

在扶持环京津贫困地区的过程中，树立扶贫就要扶产业，扶产业就要走产业化的路子，走产业化路子就要扶龙头的理念。京津的外迁外溢产业和企业，要重点向周边贫困地区转移，产业链条向贫困带内延伸，不断增加贫困地区农副产品附加值，吸纳贫困劳动力，稳定增加贫困群众收入，真正实现以“输血”促“造血”，以产业促致富。从国家层面统筹考虑生态建设与经济发展的关系，不断加大对环京津贫困县的支持力度，倾全力将张家口、承德打造成为“北方能源基地、装备机械制造业基地、特色农产品生产加工基地、现代商贸物流基地、北方生态旅游基地、信息制造业基地”。积极探索建立京津冀“双赢”或“多赢”的区域间协作发展机制，充分吸纳京津周边贫困地区的劳动力，将支持周边贫困地区的发展作为京津可持续发展的战略举措，建立长效的支持机制。

充分发挥区位优势，在京津冀掌握核心技术的条件下，对环京津贫困区域加大开发新兴产业的战略投资，实现跨越式发展。战略性新兴产业具有市场需求前景，具备资源能耗低、带动系数大、就业机会多、综合效益好的特征。新能源、节能环保、电动汽车、新材料、新医药、生物育种和信息产业在环京津贫困带可以得到大发展。一是产品有稳定并有发展前景的市场需求；二是有良好的经济技术效益；三是能带动一批产业的兴起；四是可以借助京津的科技人才和资源；五

是环京津区域交通、土地、劳动力成本较低，并有一定的产业基础。

6. 建立多元有序的补偿机制

无形资源让渡应实行“谁治理谁受益”，由国家补偿的原则。因此建议，国家财政转移支付制度应该把区域生态补偿作为重点，加大支持力度。作为受益地区应该对受损地区积极进行利益补偿，在有形资源补偿方面，应该依照资源价格和机会价格，将收益向上游欠发达地区倾斜。国家应该用行政和计划手段推动这一原则的贯彻。发达地区要动员更多的社会力量参与上游地区的生态环境建设，提供各种支持，更多地体现环境友好。在补偿模式选择上，一方面注重政策补偿，促使生态效益受益地——北京制定有关政策，作为对生态效益产出地的补偿。主要包括贫困带的高中毕业生进入京津冀高校定向培养政策；京津冀专设环京津贫困带的劳务市场和定期定量安排使用贫困带劳动力政策；在张家口和承德专设生态建设和管护职业学校。另一方面强化资金补偿，国家和京津冀财政以转移支付或直接投资张家口、承德生态建设的方式，给予上游区域补偿，以实现京津与环京津贫困带之间的社会公平发展。逐步实行对张家口、承德保护资源环境所导致的损失给予补偿的政策，主要包括水资源使用权损失补偿政策、生态林业用地使用权损失补偿政策、限制传统工业发展权益损失补偿政策、高耗水农业发展权益损失补偿政策、提高地表水环境质量标准地区经济损失补偿政策、提高生态功能区域标准地区经济损失补偿政策、生态工程管护费用补偿政策、自然保护区管护费用补偿政策等特殊的资源环境保护损失补偿政策。

7. 建立差别式扶贫机制

张家口、承德是北京的水源地、上风口和生态屏障，鉴于地理位置、自然气候的特殊性和现实状况的差异性及贫困县多为革命老区的现实性，建议国家、省将张家口、承德和保定西部山区列为国家下一轮扶贫开发的重点，将坝上贫困地区列为特殊区域进行重点扶持和实行综合治理。在扶贫开发的过程中，鉴于各地自然条件、贫困程度、地方扶持能力、致贫原因等因素的差异性，坚持差别式扶贫战略。一是实行区域化扶贫，对于集中连片地区，不断加大财政扶贫资金的支持，重点进行基础设施建设；对于基础比较好的一般地区加大信贷资金支持和贴息，重点扶持发展产业；对于插花地区扶贫，以搬迁或培训转移劳力为重点。二是坚持有所为有所不为，在扶贫开发中，不能强扶、乱扶，对极度贫困乡村应以培训转移劳动力、开展职业教育为突破口，为转移劳动力创造条件；对于贫困乡



村应以基础设施建设和产业扶贫性结合，给予重点扶持；对于一般贫困乡村，应加大贴息和技术服务。三是体现扶贫资金分配的差异性，在因素法中加大贫困程度的权重；按分级因素法分配扶贫资金，对所有的贫困县评估出不同等级，确定不同的扶持政策；强化资金投向，加大基础设施建设投入，加大产业发展贴息额度，加大素质培训的培训资金，加大对面积广阔、贫困面集中地区的项目管理费用。

8. 深化户籍制度改革

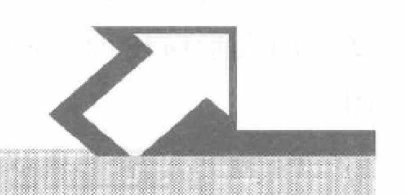
目前，环京津贫困地区青壮年劳动力外出务工已成为群众脱贫致富的一条重要渠道，举家外迁的户也相当普遍。为使这些贫困群体稳定就业、稳定脱贫，更好地参与城市建设，缓解贫困地区生态压力，促进自动移民，减少贫困人口并实现扶贫资金的集约投入，需要进一步深化户籍制度改革，对来自贫困地区特别是张家口、承德地区的农民工及其配偶，未达到法定婚龄子女及无独立生活能力的子女和父母，放宽城镇基本落户条件，实现减少农民、富裕农民的目的。国家需完善配套政策措施，在子女义务教育、经济适用住房、职工医疗保险、城镇低保政策等方面给予他们与城镇居民同等的待遇。

参考文献

河北省人民政府编《河北经济年鉴（2006～2009）》，中国统计出版社，2006年10月～2009年10月。

国家统计局编《中国统计年鉴（2009）》，中国统计出版社，2009年9月。

北京市人民政府、河北省人民政府：《关于加强经济与社会发展合作备忘录》，2006年10月。



积极应对国际金融危机的冲击

——论经济全球化背景下长三角地区产业发展的机遇与挑战

沈玉芳*

摘　要：长三角地区为我国经济社会发展的增长极之一，但国际金融危机来势凶猛，对我国经济的持续和健康发展造成了很大影响，区域经济首当其冲，受到的冲击比较大、比较多，直面的问题也更为复杂，使长三角地区产业发展的矛盾更加凸显。本文就长三角地区产业发展的机遇与优势、劣势和挑战进行了分析，提出为进一步应对经济全球化带来的各种挑战，长三角地区必需把转变经济发展方式和环境的改善作为新时期引导地区发展的主线，把推动区域产业结构整体升级作为加快地区发展的重点，把促进城镇空

* 沈玉芳，建设部城乡规划专家委员会委员、全国经济地理研究会副会长、中国城市科学研究会常务理事，新华社特约经济分析师，中国科协、中组部“高级人才库”高级人才，华东师范大学长江流域发展研究院研究部负责人、城市与区域经济系教授，博士生导师，主要从事区域经济与规划研究。



间结构和组织模式持续优化作为统筹和协调地区发展的抓手，加强协同与合作，进行一体化发展。

关键词：国际金融危机　长三角　产业发展　机遇与挑战

长三角地跨江苏、浙江和上海两省一市，国土面积10万平方公里，占全国的1.1%；人口8200多万，约占全国的6.3%；2008年实现国内生产总值6.55万亿元，占全国的20%，年增长率11%；人均国内生产总值为全国人均水平的3倍多。与珠三角和京津冀相比，长三角国内生产总值总量略多于珠三角和京津冀的总和（2008年珠三角国内生产总值2.97万亿元，京津冀国内生产总值2.98万亿元，两者总和占全国的18.2%）[①]，单位国土面积的产出也大大高于以上两地，为我国经济社会发展的增长极之一。

值得注意的是，以2008年9月、10月份美国次贷危机集中爆发为标志的国际金融危机来势凶猛，对我国经济的持续和健康发展造成了很大影响，区域经济首当其冲，受到的冲击比较大、比较多，直面的问题也更为复杂，使长三角地区产业发展的矛盾更加凸显。但就总体而言，长三角地区产业发展拥有不少的机遇与优势，这是有效应对国际金融危机的影响和大幅度增强区域经济抵御金融危机的抗冲击能力的根本所在。

一　长三角地区产业发展面临的机遇

近年来长三角地区经济社会发展速度比较快，综合实力明显增强，对外开放也在不断深化，区域发展已经迈上了一个新台阶。在全球化背景下，长三角地区产业发展将面临不少机遇。

1. 国际资本和技术的转移

改革开放以来，特别是中国加入WTO以后，随着对外开放政策的进一步深化和管理形式透明化程度的不断提高，越来越多的跨国公司选择在中国投资，而中国国内巨大的市场潜力和劳动力比较优势正是跨国公司进行产业转移的必要条

① 新华社：《三大经济圈地区生产总值占全国38.2%》，2009年9月14日《解放日报》。

件。在长三角地区，由于经济国际化程度相对较高，劳动力素质、产业基础、区位优势、政策和国家战略背景、基础设施与配套服务能力等优势比较突出，极大地降低了跨国公司产业转移和当地化生产的成本。在中国台湾地区相关机构评选内地投资环境最优和风险最低地区时，长三角连续多年入围。在《中国城市竞争力报告》中，上海更是在资本竞争力指标中名列全国第一，长三角有10个城市进入了全国城市资本竞争力前50强,[①] 对海外投资者具有较大的吸引力。

2. 全球城市体系的网络化

随着全球城市体系网络的延伸，目前有越来越多的城市因为跨国公司的生产经营活动与国际金融、投资和贸易的扩张及服务业的日益国际化而融合到这个网络中去，以此成为城市体系网络中的一个节点，并按照自身实力的差别在全球城市网络中扮演着不同的角色。目前，长三角正在迅速壮大成为世界第六大城市群，而其中心城市上海正以世界城市为目标进行规划发展。在上海市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要（草案）中，明确提出了要形成以“四个中心”为目标的发展格局。也即，“十一五”期间要加快建设国际经济、金融、贸易和航运中心，并以金融为核心，加快推进金融中心建设的步伐，同时加紧航运和贸易中心的建设。2005年，以中国人民银行第二总部正式落户上海为标志，上海正在积极构建良好的发展环境和金融氛围。目前已建立起了包括证券市场、银行间同业拆借与债券市场、期货市场、外汇市场和黄金市场在内的层次比较齐全的金融市场体系，成为国内金融体系最完善的地区。

另外，上海正在大力引进和建设以金融和生产者服务为代表的富有国际竞争力、产业推动力和市场影响力的高端服务业。资料表明，目前《财富》500强中进入上海的已超过半数，世界各大银行也在纷纷前来上海设立分行或办事机构。不少跨国公司的远东总部、亚洲总部或中国总部正在频频抢滩申城，使上海成为跨国公司亚洲战略的关键区位。由此，极大地增强了上海与世界的联系，为上海乃至整个长三角更好地融入全球城市体系网络添加了砝码。

3. 都市密集区的集聚效应

长三角地区城镇分布密集，在10万平方公里内高密度地簇拥了1个直辖市、3个副省级市、12个地级城市，37个县级市和1179个建制镇。在沪宁、沪杭和

① 倪鹏飞：《中国城市竞争力报告 No. 3》，社会科学文献出版社，2005。

杭甬三条主要交通轴线上，平均每30公里就有一座城市，基本形成了都市连绵区的格局。在硬件设施建设方面，有目前正在加紧建造之中的以轨道交通和高速公路为主的城际快速交通网络和国内一流的信息网络；在软环境建设方面，2003年4月19日江、浙、沪20个城市人事部门在上海签署了《长江三角洲人才开发一体化共同宣言》，期望通过不断推进长三角人才开发的资源共享、政策协调、制度衔接和服务贯通，建立长三角一体化的人才开发新机制，以逐步形成统一的人事制度框架、人才大市场和人事人才服务体系，最终实现区域内人才的自由流动。同年，上海、江苏和浙江共同签署了《沪苏浙共同推进长三角区域创新体系建设协议书》，标志着长三角地区区域科技合作体系正式浮出水面，为三地科技合作营造了更大的活动舞台，以期通过科研和人才资源的优化配置，实现机制与体制创新，促进长三角的科技进步与社会经济发展的集约化和现代化。此外，长三角还在市场准入、服务标准化和金融合作联网方面寻求突破之路，以进一步消除地区壁垒，突破城市个体的局限，实现城市经济和社会的联动和一体化发展，使整个长三角城市群逐渐成为一个联系紧密和统一协调的整体，从而具备实现集聚经济的初步条件，使长三角产业具有更大的竞争优势。

4. 创新型国家战略与长三角的科技优势

长三角地区科技、教育和文化事业发达，历来就具有重视教育和科学的传统。近代以来，长三角地区不但集中了我国大部分的科研力量和教育资源，而且聚集了大量的大专院校和科研机构，拥有雄厚的科研实力和创新能力。2008年数据显示，江浙沪地区每万人拥有78.24名科技人员，是全国同期水平（37.41名）的2.09倍；每万人拥有198.00名在校大学生，高出全国同期水平（152.18名）的30.11%；人均科教经费达到169.19元，是全国平均水平（105.19元）的1.61倍。与广东省相比，2008年江浙沪地区每百万人拥有2.11个高校和7.82个科研机构，而广东则分别只有1.31个和5.00个。教育和科技优势使长三角成为中国最具有科学和技术竞争力的地区之一，众多技术研发中心、创新中心和高新技术产业在长三角聚集，形成了具有较大潜力的区域创新体系和能力；在中科院近期新增加的5个研究所中，有2个坐落在长三角[①]。另外，由于国际化程度较高和地区政策优势，长三角也是我国引进国外先进技术与二次创新的核心

① 齐芳：《来自中科院新建研究所的调查》，2006年11月14日《光明日报》。

区之一。

在创新型国家战略的背景下，今后长三角地区更应发挥自身优势，积极推动科技创新和自主创新，为长三角乃至全国产业发展提供发动机。

二　长三角地区产业发展具有的优势

1. 国际化水平较高

20 世纪 80 年代中期以来，长三角地区选择了外向型经济作为经济跨越的新支点，使投资环境日趋完善，经济国际化程度大为提高。特别是自 2002 年起，长三角核心区 16 市吸收外商直接投资的数额已连续 4 年超越珠三角，成为我国实际吸引外资数量最多的地区。2008 年，江浙沪地区实际利用外资 452.7 亿美元，占全国总量的 29.42%。其中，江苏实际利用外资遥遥领先，不仅在长三角排在第一位，在全国也是第一，上海、浙江也都超过 100 亿美元。

长三角作为我国重要制造业基地和国际化程度最高的沿海地区之一，对外贸易一直是带动地区经济增长和产业升级的主要动力之一。2008 年，江浙沪三省市实现进出口总额 6046.8 亿美元，比上年增长 11.10%，占全国总量的 42.83%；其中，出口总额为 5614.9 亿美元，比上年增长 18.03%，占全国总量的 39.25%。在长三角地区，有不少实力雄厚的企业纷纷跨出国门，在更为广阔的空间内寻求商机。其中，宝钢集团与阿塞洛公司（Arcelor）和巴西淡水河谷公司（CVRD）的合作，在巴西修建炼钢厂，总投资额达 80 亿美元，就是一个很好的例子。

2. 产业集群发展潜力较大

长三角地区作为我国最重要的经济区域之一，主要表现在其健全且相对完善的产业结构和各具特色的产业集群的存在。2008 年，长三角三次产业产值构成为 5.0∶52.7∶42.3，优于全国平均 11.3∶48.6∶40.1 的水平。此外，长三角地区产业体系健全，轻重工业皆强，且没有明显的软肋，再配合其相对完善的服务业，可以预期在我国新一轮重工业化过程中，长三角地区将进一步发展其优势产业，继续保持在产业领域的优势地位。

长三角地区产业保持较强竞争力的另一原因主要在于产业分布相对集中，集聚效应明显，已初步形成一定规模和数量的产业集群。其中，又以当地民营经济为支柱，轻工业为主的内生性发展型产业集群和政府引导、重工业和高科技产业相结合

的政府扶持型产业集群为代表，分布面较广，发展的潜力和能力都比较大。

3. 信息化程度较高

长三角位于长江“黄金水道”与太平洋西岸“黄金海岸”交汇处，具有明显的区位优势和广阔的内陆腹地，信息化程度较高，辐射能力强劲，发展潜力巨大，在全国经济社会发展中起着举足轻重的作用。长三角的辐射能力可以以上海为中心对全国形成扇形发散，随长江一直延伸到中上游的武汉经济圈、长株潭经济带和成渝经济圈。目前，这种辐射能力正伴随着地区联动、产业发展、信息网络、高速公路的延伸和城际轨道交通的完善得到不断加强。相对长三角沿江西进接近4亿人口的巨大市场腹地来说，珠三角辐射能力主要局限在广东省辖区范围之内，到目前为止，还没能突破行政区划的界限。

4. 政府管理能力较强

相比其他优势，制度创新和政府管理能力较强是最重要的优势。近年来，长三角地区在经济制度创新方面已走在全国前列。对外而言，由于经济开放度逐渐提高，对外联系日益密切，国外先进的管理制度和区域组织形式、先进的市场理念与意识被纷纷引入长三角，对长三角地区政府职能的转变及社会意识形态和经济制度的变更有着极大的促进和帮助作用。在长三角内部，区域一体化进程更使政府角色转换与区域经济市场化和法制化紧密地联系在了一起。

目前，长三角地区经济已初步形成了外资、私营和公有多种所有制共生共存的态势。其中，苏南地区在引进外资的同时大力扶持民营经济和国有及乡镇集体企业，形成了所谓三种不同经济类型的企业相互结合同谋发展的“新苏南模式”；除此之外，浙江在不断巩固其民营经济的基础上，通过完善市场制度和规则，保持经济活力，塑造了一个不断创新的“新浙江现象”。另外，上海也在不断发挥自身的优势，大力引进和发展外向型服务业经济，努力提高产业高度，向“四个中心”的目标接近。

5. 独特的人文环境优势

长三角人杰地灵，历来具有重商的传统。古代有南宋时期提倡“通商惠工”、“利义并行”的永嘉学派，通过宣扬事功学说，告诉人们要把物质看成道德思想的载体，把通过辛勤劳动拥有的物质财富看成是一种荣耀的象征。另外，近代宁波的“红帮裁缝”、温州的“贩货郎”乃至现在的“浙江模式”和“苏南模式”，都是富有内涵和教化世人的经典范例。



长三角是我国经济发展最具活力、商业价值最受推崇、企业家精神最为浓厚、创业创新最为活跃的地区。目前，在全国民营企业500强排名中约有超过一半的企业出自长三角。其中，仅浙江温州市，就有200多万人在外创业。江苏也提出要让全民创业的意识、艰苦创业的精神成为江苏文化的主旋律，在全社会大力弘扬"劳动为本、创业立身"的优良文化，营造"想创业、敢创业、会创业"的强烈氛围。可以说，在长三角人人创业已经成为一股社会潮流。

三　全球化背景下长三角地区产业发展的环境变化与资源环境约束

长三角地区产业发展尽管拥有不少机遇和优势，但是，随着经济全球化趋势的不断深化，加上发展模式的固有弊病和资源环境约束矛盾的加剧，长三角地区产业发展也存在有不少的劣势和挑战。

"十一五"时期是我国全面建设小康社会的关键时期，也是我国经济起步迈向全球化的重要阶段。在这一阶段，中国经济社会发展将面临重大变化，长三角地区产业发展的总体环境也将随之发生变化。长三角地区产业发展环境的变化主要体现在：一是国内市场的国际化特征日趋明显；二是资源环境对经济社会发展的约束日益凸显；三是国内外竞争进一步加剧；四是科学发展观和可持续发展国家战略对城市群功能和竞争力提出了新的要求。

与此相联系，新时期长三角地区产业发展的资源环境约束主要有：①土地供给趋紧，供给与需求大幅失调；②单位产值能耗较高，能源资源约束渐趋严重；③水体污染点多、面广，水质性缺水情况较为普遍；④环境污染日趋加重，灾难性事故频有发生；⑤原材料进口价格上升较快，企业赢利能力有所下降；⑥土壤污染不断蔓延，农产品出口受阻情况屡有发生。

四　全球化背景下长三角地区产业发展的劣势与挑战

1. 长三角地区产业发展存在的劣势

（1）高新技术水平不高，国际服务业发展相对滞后

总体而言，长三角地区经济发展模式不容乐观，经济高速增长的背后是资源



高速消耗。虽然上海、浙江和江苏万元国内生产总值单位能耗皆低于全国平均水平，但从总量上来看，长三角消耗了我国近1/5的一次性能源和电力能源。整个长三角地区的能源在很大程度上需要从外省调入，这样的发展局面给能源的供给提高了难度，使电力缺口问题十分突出。

此外，长三角地区经济粗放型发展模式还对生态环境造成了严重后果，工业"三废"排放数量逐年增加。大量耗用资源的模式，将深刻影响到长三角经济发展的后劲。高消耗低效率的现实决定了发展越快的地区，资源消耗强度也越大。如不加以调整，由资源价格迅速攀升而引起的商务成本的增加和环境承载力衰退，必将成为经济继续增长的最大阻力。

粗放型增长方式也是抑制国际服务业迅速发展的重要原因之一。片面追求外资的引入数量而忽视实际价值，没有很好地使外资和当地企业形成利益互动，尤其是金融和技术的结合水平还不高，除上海外其他地区的融资市场都不很发达，带动本地第三产业特别是生产者服务业发展的能力有限；片面追求眼前利益，迷信GDP增长，促使大型工业项目频繁上马而忽视对生产者服务业的扶持和培养，导致了区域产业结构的严重失调。长三角地区服务业发展相对滞后、产业高度提升缓慢的问题一直十分突出。2008年，长三角第三产业增加值占到国内生产总值的42.3%，而国外其他五大城市群都在70%以上。特别是作为长三角地区的首位城市，上海服务业的比重远没有达到世界城市的水平，2008年，服务业的比重为53.7%，与伦敦、纽约和香港等国际大都市高达85%以上的服务业比例相比，差距十分巨大。

（2）产业结构趋同，企业竞争力普遍不强

长三角自近代以来一直是我国重要的轻纺工业基地，有着相同的工业基础和生产要素供给渠道。改革开放以后，又凭借开放政策和地处沿海的区位优势大力发展外向型加工工业，成为全国最早形成的现代工业基地之一，从而集聚了大量国内外轻重工业。然而在工业高速发展的同时，也呈现出了产业和产品结构趋同、低端产品产能过剩、企业竞争力和赢利能力不强的不利局面。具体表现在，地方政府常常为了追求政绩和短期利益，对当地企业实行地方保护主义，人为地分割市场边界。这种做法干扰了生产要素的正常流通和市场竞争氛围的形成，阻碍了有潜力企业的崛起，导致区域内企业生产和销售能力偏弱，无法形成规模效应。同时，由于企业缺乏充分的原始积累过程，无法投入足够的研发资金，

从而得不到产品升级的科技保障，也不能形成核心竞争力，最后只能依靠压缩成本的手段来维持生存。目前长三角地区高科技产业比重偏低，大部分企业没有自己的技术创新就是明证。应当说，产业趋同只是一种表面现象，如何打破地区壁垒、开放市场，共建服务支撑体系提高企业的竞争力才是解决问题的关键。

（3）基础设施功能重叠，无序竞争现象严重

由于历史原因和行政区分割，长期以来长三角地区基础设施服务功能重叠、各自为政的问题一直没能得到很好的解决，区域内难以实现诸如供水、垃圾处理、公共交通和金融等公共服务与基础设施的共建共享。尽管经过各地政府努力目前这一现象已经大为改观，但过去遗留下来尚未解决和新出现的问题依然较多。其中，又以港口和机场建设问题尤为突出。

长三角港口建设问题因多年来缺少协调，出现了很多矛盾。据统计，南京以下长江段已建、在建和待建的万吨以上码头泊位共有 100 多个，各建港部门均以自己认定的腹地计算货源，其中有很多是重复计算的，造成建后货源不足，浪费巨大。特别是最近，上海斥巨资在洋山岛建设国际深水港，使得南京以下各港和宁波北仑港备感压力，更加剧了长三角地区的港口之争。

宁波北仑港建立集装箱码头后，一直没有解决箱源供应问题，腹地不足使北仑港运力严重过剩，只用了 10% 潜力。与此同时，上海港因缺少深水大港而导致大批货源流失。为此，宁波在 2002 年的海港规划中提出了要“以上海为中心，以北仑、江苏太仓港为两翼进行港口组合”。也即，北翼的太仓港作为与上海港配套的散装杂货港口，南翼的北仑港成为上海的深水外港。然而，作为国家战略，上海最终决定在大小洋山建设深水港，以代表国家参与东亚地区国际航运中心的竞争。总投资达 2000 亿元，投资额达 143.10 亿元的一期工程也已于 2005 年底前正式建成。

大小洋山港建设直接影响到北仑港的发展，宁波方面于是决定兴建杭州湾跨海大桥，直接连通乍嘉苏高速公路，目标直指上海港最大的货源地——苏南。杭州湾跨海大桥建成后，从北仑港到苏州与大小洋山到苏州的时间是一样的，而且北仑港作业天数所受气候影响比大小洋山港还小，所以杭州湾跨海大桥建成后将直接威胁到大小洋山港的市场前景。同样，南京及南京以上和以下港口期望通过开挖长江深水航道各自建设航运中心的诉求也比较强烈，为了在长江航道能通航

5万吨级集装箱船，最近一段时间甚至掀起了炸桥和保桥的激烈争议[①]。各地蜂拥而起花大力气建造港口和航运中心而不考虑相互之间的合作与联系，在地理位置相邻这个不可改变的前提下，必然会导致极大的资源浪费和闲置。特别是在上海国际航运中心已经建成的情况下，如果不及时采取有效措施加以协调，并根据区域定位加以分工和一体化规划，可以预计，随着各地港口建设的成形，港口之争将不可避免。

在机场方面，在过去短短的几年间长三角地区正上演着新一轮的“机场建设大战”，以“长三角”为中心的华东地区也将成为国际上机场密度最高的地区之一。目前，长三角地区每万平方公里的机场密度为0.8个，已经超过了美国每万平方公里0.6个的水平。更为严峻的是，仍然有一些城市在大张旗鼓地上新的机场建设项目。其中，除无锡硕放机场改扩建外，江苏的一些地级市也有造机场的设想，并提交了项目建议。相关调查资料表明，到“十一五”末期华东地区将拥有运营机场36个，大部分汇集在“长三角”。预计到2020年，这一区域将拥有民航机场48个，从而形成平均每隔400公里就有一个机场覆盖的局面。

有专家指出，上海浦东机场对于开发浦东发挥了重要作用。但是，浦东机场位置与带动“长三角”区域经济的发展有一定差距。以浦东机场为中心、300公里为半径画圆，有半个圆掉落在海上，难以发挥有效覆盖作用。而在苏州和无锡等地IT企业众多，现代制造业、IT产品一般要求从下单到发货在48~72小时完成。但在目前情况下，仅依靠浦东国际机场要想满足这一条件比较困难，从而在一定程度上促使了上海周边城市机场建设热的升温。

机场建设是投资大、回收周期长、马太效应特别明显的项目，客货运如不保持一定的航班量和运输量，就会导致连续亏损。随着长三角地区城际、省际快捷交通的增多，上海与周边城市的“同城效应”将日渐显现，机场盲目建设和重复建设必然会带来巨大的市场风险。目前，在浙江10万平方公里的土地上坐落着7个民航机场。随着沪杭甬高速公路的拓宽，加上省内高速公路网的开通，许多浙江人将选择到上海坐飞机出行，从而使浙江的一些地方机场陷入航班少、客源少、亏损大的困境之中。再如，江苏的南通机场开航至今，一直陷入亏损境地，成为当地的一个沉重负担。

---

① 南周：《聚焦南京长江大桥“炸桥”之辩》，2006年5月12日《江南时报》。



总体而言，由于一体化进程缓慢和尚不到位，长三角各市间缺乏足够的沟通途径和有效解决分歧的手段，导致了政府巨大投资非但没有获得良好收益，反而成为地区之间恶性竞争和束缚区域整体发展的工具。特别是由于基础设施行业退出的成本高昂，这一局势还将持续很长一段时间，对今后发展将造成不可估计的损失。

2. 长三角地区产业发展面临的挑战

（1）珠三角、环渤海与山东半岛等地区的竞争日趋激烈

改革开放以来，特别是自20世纪90年代中期开始，珠三角、长三角和环渤海三大城市群迅速崛起，成为国民经济发展的领头羊和区域经济增长的风向标。相比之下，长三角地区产业发展固然有其自身的特殊优势，发展势头看好。但珠三角和环渤海两大城市群与山东半岛等地区的增长加速趋势将对长三角产业发展也带来不小的冲击。

珠三角和环渤海两大城市群都推出了各自的未来发展目标和任务。珠三角未来发展的目标和主要任务为：一是实行两大调整，把“轻型化外源型经济”调整为“轻型化与重型化相协调的外源型经济”，把“外源型经济”调整为“外源型与内源型相协调的经济”；二是开拓新的发展空间，把珠三角的目标定位为中国南方的国际经济、金融和贸易中心，把建立一个国际化的操作平台作为珠三角未来发展的关键，把全面推进“9＋2”泛珠三角发展战略作为增强经济增长后劲的重要抓手。环渤海未来发展的目标和主要任务为：一是把环渤海地区确立为中国北方的国际经济、金融和贸易中心及中国国际人才中心；二是加速形成功能分工明确、产业体系互补的骨干城市群；三是进一步强化区域经济社会发展的协调与合作，把潜在的资源优势转化为现实的经济优势①。可以看到，在新的区域经济发展变动格局下，珠三角的重型化、内源型趋势和空间拓展势头与环渤海的区域一体化态势和资源开发潜在优势，都对长三角的未来发展构成了严峻挑战。

长三角地区制造业高度集中，生产方式粗放，造成了包括土地、能源和劳动力在内的多种生产要素的供给紧张，厂商生产成本因此提高，甚至频繁出现由于供给短缺而导致生产停滞的现象。反观其他地区，由于拥有相对充足的资源保有

---

① 上海市人民政府合作交流办公室：《珠三角、长三角和环渤海三大都市圈确定发展方向》，《上海内联》2006年第5期。

量和廉价商务成本，正在不断吸引商家的眼光。以山东半岛为例，山东的石油、煤炭和电力等主要工业能源自给率较高，土地和水供给同样充足，人力资源也具有较高的性价比，生产成本相对较低。同时，山东风景秀美，自然环境优良，且拥有良好的基础设施和港口条件，与日本和韩国等亚洲发达国家相近，地理位置优越。2005 年，山东青岛更是获得了“未来 5～10 年最具台商投资价值城市”和“10 大极力推荐投资城市”的称谓，可见其投资环境的优良。

另外，珠三角地区外向型经济和高科技产业发展较为成熟，且临近世界大都市香港，产业发展的机会成本十分低廉，国际化程度也比较高。近年来，虽然从国内生产总值和外资投入等硬指标来看长三角占有一定的优势，从某种程度上来说珠三角的先发优势已不复存在。但随着 2004 年“内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排”（CEPA）的正式实施、“9＋2”泛珠三角一体化框架的构建和东南亚国家协会自动贸易区的启动，长期制约珠三角经济发展的因素诸如市场容量和经济腹地等先天性缺陷将被逐渐克服，而原有的机会成本优势将随香港与内地经济一体化程度的提高而逐渐放大。对比香港，长三角中心城市上海不论从国际化程度和产业发展高度，还是从要素供给与配置能力方面来看都要稍逊一筹。为此，对长三角来说，唯有加快转变经济增长方式，完善区域总体投资环境和提高产业协同能力，降低生产和经营成本，才能继续保持其优势地位。

（2）印度与东南亚劳动力优势的威胁日趋明显

从国际视角及亚洲地区来看，长三角地区产业发展也存在着为数不少的竞争对象。特别是 2005 年来，随着周边国家投资环境和对外政策的改善性变化，使长三角吸引外资增速出现了回落。这对目前正在通过大力吸引外资，努力提升自身实力的长三角地区来说不能不算是一种威胁。另外，越南针对中国对外资企业实行“两免三减半”的税收优惠政策，出台了诸如税收“五减七减半”等更为优惠的措施，吸引走了数量不菲的外资。而柬埔寨则实行更开放的自由市场经济政策，走经济活动高度自由化的发展路线。在 170 个国家和地区的经济自由度排名中，柬埔寨与日本同排在 35 位，远高于包括中国在内的周边国家。其中，美、欧、日等 28 个国家给予柬埔寨普惠制待遇，同样也引来了大批外商投资。

在众多国家之中，最值得关注的是亚洲另一个崛起中的大国——印度。削减税率、增加基础建设开支，放宽外资的行业准入领域。同时，为使外资便捷进入，在通信、房地产、制药和旅游等 11 个行业实施外资审批自动生效制度，申

请人只需向设在孟买的印度储备银行外汇控制部填报相应的表格，即可自动获得批准。从实施效果来看，成绩斐然。

（3） 中国加入 WTO 后，刚起步的高新技术产业容易受到冲击

高新技术产业是长三角地区经济的新增长点，也代表了区域产业发展的主导方向。目前长三角拥有相当数量的高新技术企业和高新技术开发区，但规模尚小、缺乏自主知识产权、市场竞争力弱，总体来看仍处于起步阶段。同时，由于我国对知识产权的保护工作一直缺乏有效措施，国内企业的知识产权意识还很淡薄，有很多行业的产品长期依赖于非正规手段获取国外的科技专利或单纯模仿国外产品，特别是在长三角地区，计算机软件的盗版现象比较普遍，计算机系统软件和大部分支撑软件基本上没有自主知识产权，医药行业大量仿制国外专利产品，尤其是西药和部分医疗器械。

中国加入 WTO 后，最终将实行高技术零关税政策，取消国外高技术企业为获得中国市场而必须向中国转让技术和出口配额的做法。同时，也将依据 WTO 条款被迫提高知识产权保护工作的法律效用，以杜绝盗用知识产权的行为。这对一大批长期处在国家产业制度保护下的企业来说，将会极大地提高企业的运营成本，其产品的制造和出口都将受到限制。而外国公司则依靠雄厚的资本、技术和管理优势占据中国市场，使长三角地区的同类企业面临困境。从这一意义上讲，中国加入 WTO 对长三角地区产业的高级化将带来一定压力。

（4） 贸易摩擦日益加大，不少出口企业陷入贸易争端

相对于传统贸易壁垒而言，新贸易壁垒主要是指以技术壁垒为核心包括技术法规、技术标准与合格评定程序、产品检疫、检验制度与措施、包装和标签规定、信息技术壁垒及绿色壁垒等方面在内的所有阻碍国际商品自由流动的非关税壁垒。中国加入 WTO 后，我国对外出口遇到的情况是关税贸易壁垒逐步弱化，出口产品配额也有所取消。同时，所遇到的新贸易壁垒却比以前更为严重。2002 年以来每年都有 70% 以上的中国企业遭遇技术性贸易壁垒。

长三角外向型经济发达，贸易出口已成为拉动经济快速增长的主要动力之一。然而，目前长三角的大多数制造业还处于价值链当中技术含量最低、竞争最为激烈，同时也是整条价值链中利润最薄的中间环节。在目前情况下，长三角地区在经济增长过程中不但有相当多的收益流出到国外，而且还时常因为产品科技含量低、抗风险能力差而被发达国家设置的新贸易壁垒政策所困扰。例如，作为

纺织品出口重地的长三角，即使在后配额时代还不断受到欧美等国的特保调查和反倾销威胁，出口屡受限制。同样受到壁垒威胁的还有皮鞋、打火机、服装、玩具、机电和农产品等我国四大传统出口行业，共计超过上千种商品。在浙江，由于出口产品主要以中低档劳动密集型产品为主，价格低廉、出口规模又大，更成了这些国家实施反倾销和技术壁垒的主要对象。

五　结语

应当看到，20 世纪 80 年代以来长三角地区已经发展成为我国最重要的经济成长区和极化区。然而，先后经过“八五”、“九五”和“十五”三个快速发展阶段后，长期依靠大量耗用资源和制造业规模扩张取得快速发展而暴露出的各类矛盾日趋突出。在进入以科学发展观为统领的发展新时期，面对经济全球化条件下国内外经济运行环境的深刻变化和资源环境约束日渐趋紧的严峻局面，长三角地区各自为政，长期依赖的“资金高投入、资源高消耗、污染高排放”粗放型增长模式再也难以为继。

据此，为了进一步应对经济全球化带来的各种挑战，增强综合竞争力和实现经济、社会和环境的和谐发展，资源环境约束条件下的长三角地区必需按照国务院关于《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，把转变经济发展方式和环境的改善作为新时期引导地区发展的主线，把推动区域产业结构整体升级作为加快地区发展的重点，把促进城镇空间结构和组织模式持续优化作为统筹和协调地区发展的抓手，加强协同和合作，进行一体化发展。

危机与后危机时代上海转变经济发展方式的几点思考*

翁媛媛　高汝熹　车春鹏**

摘　要：在严峻的世界金融危机外部环境下，上海经济发展面临着前所未有的困难，转变经济发展方式已经迫在眉睫。为此，本文提出：应尽快做好产业结构和经济增长动力结构调整，启动新的投资需求领域，努力扩大内需，寻求上海服务经济的区域性或全国性市场的支撑，在兼顾短期经济增长与中长期的可持续发展的基础上，进而将危机的压力转化为上海转变经济发展方式的突破性机遇。

关键词：经济　发展方式　服务业　产业结构

一　上海转变发展方式的迫切性与可能性

（一）迫切性

受全球性金融危机以及中国经济周期本身下行波动的影响，自 2008 年下半年以来，上海市总体经济形势发生大逆转，经济增长幅度逐月下滑，2008 年 GDP 增长率由上年的 14.3% 跌落为 9.7%，2009 年 1～6 月份，生产总值增长率仅为 5.6%，经济形势非常严峻。作为改革开放以来拉动上海经济增长的重要动力支

* 2009 年上海市决策咨询研究重点课题阶段性成果（上海转变经济发展方式的阶段性目标研究，编号：2009－A－03－B）。

** 翁媛媛，上海交通大学博士研究生、贵州财经学院经济学院讲师。主要研究方向：产业经济；高汝熹，上海交通大学安泰经济与管理学院教授、博导。主要研究方向：区域经济、城市经济；车春鹏，博士、上海交通大学安泰经济与管理学院，副教授。主要研究方向：区域经济、城市经济。

柱——投资和外贸出口，均在此次金融危机中急剧萎缩：一方面，固定资产投资总额增长 2008 年已降至 8.3%，2009 年一季度进一步下滑为 0.9%，而且，伴随着城市大规模基础建设期和 2010 年世界博览会建设高峰期的逐步结束，投资需求对上海经济的拉动作用还将大幅下降。从长期来看，要加快上海从制造中心向服务中心转型的步伐，必将从依靠固定资产投资为主转为依靠人力资本投资和科技投资为主导，因此我们必须在危机中做好产业结构调整，启动新的投资需求领域。另一方面，2009 年上半年上海外贸出口总额比上年同期增长为 -23.5%，在全球经济全面复苏尚需时日之时，这种情形在短时间内恐怕难以发生良性质变。因此，上海应该考虑大力发展国内市场，特别是长三角区域市场，努力寻求上海服务业的区域性或全国性市场支撑，将危机的压力转化为上海服务业突破性成长的机遇。综上所述，上海经济发展面临着前所未有的困难，即便此次未爆发全球性的金融危机，这种过度依赖投资和出口拉动的经济增长模式也难以为继，新的动力机制必须尽快形成。

（二）可能性

虽然，在面临内外严峻经济环境的考验下，使得上海转变经济发展变得困难重重。但我们也应看到，经过多年努力，上海已经具备在全国率先转变经济发展方式的有利条件。

一是从 2006 年开始，上海投资增长率出现低于 GDP 增长现象，符合了经济增长的正常规律。这在全国上下都还主要依靠投资拉动经济增长环境下，是一个转变发展方式的良好开端，如果上海能抓住这一难得时机尽快培养新的增长动力，将是发展方式转变的重大转折点。

二是伴随着上海国际化大都市建设的逐步推进，其品牌、声誉已在国际上逐渐树立和扩大。同时，与长三角大都市圈内城市的联系与交融也渐渐紧密，圈内资源配置开始走向合理化，这些优势条件也为上海率先转变发展方式打下基础。

三是随着“四大中心”建设的目标定位明确，上海已经开始形成以服务业为主导的产业结构体系（2008 年上海服务业增加值占全市生产总值的比重占到 53.7%[①]）。同时，加之中央对上海建设国际金融中心和国际航运中心的高度重视，使得转变的时机更加充分。

---

① 数据来源：依据上海统计公报 2008 整理而得，本文数据未加注释均来源于上海统计公报。

二　转变经济发展方式面临的主要矛盾与问题

（一）产业结构问题

未来现代服务业发展的高度和深度决定着下一轮国际大都市之间竞争的兴衰成败，产业结构调整将是成就上海成为“四大中心”的关键之举，这已是不争的事实。2008 年二、三产业在上海经济中的比重为 45.5%、53.7%，体现出上海已经逐渐由“制造业主导”向“服务业主导”的都市产业结构转型的大趋势。然而，由于长期以来行政区的“块块”经济和部门垄断的“条条”障碍，使得上海服务业的发展缺乏应有的市场支撑；加之对原有发展路径的过度依赖，导致依靠大工业带动经济的思维仍影响着上海经济的发展，制造业当退不退，反而有强化的趋势。最终结果必然是，从 1999～2006 年服务业在工业产值的强劲增长之下，比重提升明显乏力。一直到 2007 年，上海的服务业比重才结束了长达 7 年的徘徊不前，超越工业比重。但即使是 53.7% 的数据，与 2008 年国内另一大都市北京的第三产业比重 73% 的数值相比，仍然差距非常明显。其主要障碍与矛盾体现在：一方面，就制造业而言，上海制造业虽有规模和成本上的优势，但在全球制造业分工中仍处于低端位置，尽管上海提出要成为国际大都市中制造业最具竞争力的城市，决不走“产业空心化”之路的发展思路。但是由于在自主品牌和核心技术这两大中心环节上无法实现质的突破，制造业的结构升级非常艰难，上海在全球价值链中的定位依然只能是国际先进制造业（高端优势技术制造业）的承接基地（生产制造基地）进展缓慢；另一方面，就服务业来看，上海作为国际性的大都市，其高度集聚的服务业类型应为知识服务业，所辐射的范围应远远超出上海本市，应逐渐显现出“高集聚、广辐射”的特点。然而，“横向割裂”和“纵向垄断”的体制障碍，使得上海服务业在市场的广度和深度拓展上受到很大制约：从横向看，“诸侯经济”带来的地方保护主义，使国内的服务业市场呈现割裂状态，跨行政区的“块块”市场之间壁垒森严，交易成本高企，使上海颇具比较优势的医疗服务、教育服务等服务业都无法辐射更广的市场；纵向上，存在着部门垄断的“条条”障碍。知识服务业的很多领域目前在我国是进入管制和垄断问题最突出的行业，如金融业、电信业、教育、卫生、文化、信息媒体等行业。

（二）需求动力结构问题

2004～2008年，上海投资增长率由25.8%逐步下降到8.3%，净出口增长率也大幅下降为13.8%，消费增长率开始有所上升，这说明金融危机使得投资和外贸出口受到严重打击，但这恰恰又是经济发展方式转变的最好时机。特别值得注意的是，从2006年开始，投资增长率出现低于GDP增长现象，可以认为这是上海转变发展方式的一个重大转折点，我们应抓住这一难得时机尽快培养新的增长动力。另外，除了注意投资动力的转变，还应强调投资效率的提高。当前许多行业出现重产出总值轻增值能力现象，上海工业增加值率逐年下降，已由1978年的40.36%降为2008年的22.56%。如果不能及时从重总量的战略调整到重视产业升值的战略上来，未来很可能继续重演粗放型增长方式，势必会重蹈附加价值低、产业低端化、利润率低下的覆辙。

（三）资源环境约束问题

伴随着重化工业发展阶段的结束，上海经济发展对能源、水资源等自然资源的依赖程度也将会随之下降，而由于不可再生性，土地资源未来将成为上海经济发展中最为紧缺的资源。过去十年间，上海建设用地面积年均增长67平方公里，已有建设用地占国土总面积比重近30%，超过一般国际大都市水平。耕地面积如此之多地转变成建设用地，但利用效率又如何呢？上海的中心城区不仅承担着经济运载功能，同时还负担着密集的人口居住功能。而从国际都市圈中心城市发展的经验来看，大都市CBD区一般居住功能都以让位于经济功能，成为城市的经济高地，对城市经济的发展起着举足轻重的作用。因此，在寸土寸金的上海合理配置土地资源、提高CBD区的地均产出效率战略亟待进一步实施。

（四）社会财富分配问题

未来上海经济增长的引擎一定是依靠启动内需，内需是以居民收入增加、社会保障制度完善为依托的，但多年的经济高速增长却未使得居民的生活水平大幅提高，我们发现主要是如下三方面问题阻碍了社会财富分享的合理化：首先，劳动者分享经济发展成果的比重偏低。自1999年以来，按收入法计算

上海劳动者报酬占国民生产总值比重逐年下滑，2002 年比重最高时曾经提高到 38.4%，尔后逐步下降，而北京地区 2006 ~2008 年期间劳动者报酬占国民生产总值比重基本为 45% 左右；其次，收益与其贡献不相对称。上海是全国人均 GDP 最高的城市，按正常逻辑上海理应是经济溢出效应最大、居民生活质量较高城市，然而实际情况并非如此。2008 年按常住人口计算，上海人均储蓄存款额、人均住房居住面积等指标均低于广州等一线城市。但上海按常住人口计算的人均税收却远远高于其他城市，可见上海经济增长成果过多的转化为税收，却较少的为居民所分享；最后，收入差距过大。上海同样也存在城乡居民收入差距、区域之间收入差距以及行业之间及行业内部收入差距问题。

三 重点突破领域与主要任务

未来时期内，上海市经济发展方式转变的主要任务就是，既要应对金融危机带来的冲击，使得经济在短期内快速恢复，又要在后危机时代坚持经济发展方式转向“均衡型”创新发展模式的方向。为此，应在以下几个重点领域实现较大的突破性发展，从而保证经济实现短期与长期的均衡发展。

（一）形成“知识密集型”产业结构体系

1. 对未来上海产业发展方向的判断

依据全球经济未来走势、全国城市发展战略、上海城市特征及新技术革命等角度的分析，我们先对上海未来产业的发展方向作了如下判断。

一是短期内，现有的一些体量大、具备一定成长性和赢利能力的产业仍是上海产业结构中的“中流砥柱”，运用先进适用技术和现代经营方式加以改造和提升其增值能力是关键。

二是知识服务业的发展将成为经济增长的重要推动力量。上海在人均 GDP 突破 10000 美元之际，产业结构必将出现高级化的要求。在这一新的发展阶段，企业面临的风险和不确定性比之以前将被迅速放大，更需要专门的服务机构来为其复杂的竞争战略、研发战略、投资战略、内部系统优化、业务流程重构等提供智力支持。这种内生需求将成为上海发展知识服务业的最强大也是最根本的动

力。另外，随着长三角的进一步融合，以高集聚高辐射为特点的知识服务业[①]将获得区域性市场的支撑，其异军突起、迅速成长的将来应该是值得预期的。

三是在服务业领域，与民生相关的知识服务业将得到优先的发展。与民生直接相关的知识服务业，比如健康服务业、教育产业等，不仅具有产业规模大、附加值高的特点，还能产生巨大的社会价值。

四是从较长时期看，一批与未来新技术革命相关的产业将进入战略性的重点培育阶段。

2. 积极推动“知识密集型”和“都市型”服务业发展

上海作为一个国际化大都市，应选取兼具“知识密集型”产业属性与“都市型”产业属性的产业作为发展现代服务业的抓手，构建与其国际大都市定位相匹配的“高集聚、广辐射”的知识服务经济体系，以此引领上海的产业结构升级和发展方式转变[②]。在此需要说明的是，金融、航运等现代服务业对上海的发展非常重要，由于相关研究很多，且已有国家相关政策支持，我们不再展开讨论。根据上海市区位优势、产业比较优势、产业基础及产业发展空间，建议首先培育法律服务业和健康医疗服务业。

（1）发展国际化、全球化水平的律师服务业

法律服务业是市场经济的衍生品，与一个地区的金融、贸易服务业的发展相辅相成，共生共荣。纽约是最具代表性的地区之一，2004 年法律从业人员 8 万人，创造 156 亿美元 GDP，当地金融保险业的区位商由 1977 年的 2.81 上升到 1997 年 3.06，而法律服务业的区位商则由 2.25 上升到 2.49[③]。可以说，没有纽约市国际金融、贸易、商务中心地位，就没有其以商事法律服务为核心的开放的法律服务市场；反之依然。截至 2007 年底，上海执业律师近 8800 人，营业收入接近 40 亿元人民币，该数据与纽约相比，相去甚远。伴随着上海三大国际中心的建设，对律师服务业尤其是涉外法律服务的需求会出现快速攀升局面，上海的律师服务业将迎来巨大的发展机遇和产业升值空间。

---

① 这里所指的知识服务业，既包括作为生产中间投入的主要服务于生产部门的生产者服务业，比如法律服务、商务咨询服务、会计服务等；又包括以社区、消费者为主要服务对象的以专业知识为服务工具的部分消费者服务业，比如医疗保健、教育培训。

② 高汝熹、张洁：《知识服务业——都市经济第一支柱产业》，上海交通大学出版社，2004。

③ 高汝熹、吴晓隽、车春鹂：《2007 中国都市圈评价报告》，上海人民出版社，2008。

大力发展法律服务业，上海应从以下几方面着手：首先，鼓励企业实施对律师涉外业务能力的培训战略，推出鼓励广大中青年律师出国培训和学习的多途径。例如，可以采用“三方联合培养”的机制扩大境外培训，即采取财政、律协、律师三方共同筹集培训经费。另外，成立专门的留学基金，用于急需发展的大项目培训，扩大境外培训与学习。其次，建立高级法律人才专门教育机构和部门，为培养涉外经贸法律人才建立长期教育基地。再次，大力引进高级法律人才，集聚大量涉外专业律师。最后，在税收方面予以优惠政策，如出台类似扶持工业高科技中小企业的税收优惠政策，扶持法律服务业中小企业的成长。例如，允许律师事务所税前提取较高额的培训基金，用于补贴律师培训费用。对律师事务所和律师支付的一次性高额培训费用，允许其在若干年内税前分摊列支，等等。

（2）培育健康医疗服务业，使之成为新的经济增长点

随着生活水平的提高，人口规模的持续增大、人口结构日益的老龄化，人们对健康保健的需求层次、需求广度发生了巨大的变化，对多元化及多层次的健康服务需求大大增加。另外，上海市健康医疗在长三角有较强的竞争力，其服务半径可以辐射长三角，甚至部分海外华人。目前客观上这种态势业已存在，只是比重还有待扩大。在美国，健康医疗产业是一大支柱产业（约占 GDP 15%），以医疗圣地波士顿为例，其健康服务就业人数近 11 万，占整个波士顿就业总人数的 30%，医疗服务业收入 106.4 亿美元，约占波士顿总营业收入 21%。波士顿的长木地区由于众多知名医院及大学汇集，已形成著名的长木医疗区，在 0.86 平方公里的医学区域内集聚了 46510 名医疗人员、20930 多学生，每年诊疗病人超过 100 万，年收入超过 50 亿美元①。目前，上海在北起延安西路、南至中山南路、东起重庆南路、西至凯旋路约 12 平方公里范围内已形成类似波士顿长木的医疗区。这种优质的健康医疗资源在如此小的地域内高度集聚是其他任何地方都无法比拟的，是知识经济时代上海的一个“金矿”。因此，我们应充分发挥上海在生命科学、生物技术以及临床医学领域的研发和创新优势，在满足人们公共医疗服务的基础上，努力构筑与上海国际大都市定位相适应的“高增值、强辐射、广就业”的健康服务体系，将之培育为长三角区域的健康服务中心、全球海外华

① 高汝熹、车春鹂、吴晓隽：《上海健康医学产业创新集群研究》，上海社会科学院出版社，2009。

人的健康服务中心。

一是培育健康医疗产业首先要构建多层次、多元化、和谐的健康服务产业组织生态。打破目前三甲医院的垄断地位，引入竞争机制，鼓励多种所有制医疗机构的发展；二是鼓励发展满足多重需求的特色健康医疗服务，使主流健康医疗服务与非主流健康医疗服务（如整容、牙科、心理咨询等）相互补充，相互促进；三是借鉴新加坡等国经验，借世博举办之机将健康医疗服务与旅游业联动，打造上海旅游健康服务新品牌；四是打破长三角地区健康医疗保险行政区划界线，使两省一市健康医疗保险一体化，提升上海医疗服务的辐射力，增加新的服务经济增长点[①]。

（二）形成以人力资本投入为主体的投资结构体系

人才的存量和流量将在一定程度上反映城市的发展潜力，将物质资本投资为主的战略转变为以人力资本投资为主导战略是大势所趋。而在当前国际金融危机造成的就业难形势下，恰恰是集聚人才、储备人才的最好时机，上海应抓住机遇，加大引进、培养和储备人才的力度。主要任务如下。

1. 人才引进政策

研究表明上海在重点产业、重点领域的高端人力资源严重不足，特别是精通国际规则、具有创新能力的专业人才极度缺乏，这将会阻碍未来上海重点产业领域的快速发展。上海必须加快人才高地的构建，在增强自身造血机能的同时，还必须调整有关人才引进的政策，对重点发展行业的高级人才和具有发展潜力的优秀年轻人才，可以适当降低对人才进入“门槛”的高度，实施“柔性流动”，以吸引潜在的优质人力资本进入。

2. 人才培养政策

首先，应放开上海丰富的教育资源，把教育服务的大门进一步向长三角、全国敞开。面向长三角地区扩大招生数量，满足长三角地区对上海教育资源的需求，例如，通过两省一市统一教材、统一高考等形式放开招生限制，通过与长三角一些中心城市联合办学等形式，从而聚集更多优秀大学生到上海；其次，优化投资方向，构建多元化教育培训投资体系；最后，要加强产业发展与人才培养的

① 高汝熹：《科技建言：关于上海首先培育法律服务业和健康医疗服务业的建议》，2009 年 5 月。

有效结合与互动。围绕知识密集型产业发展需求，依托市场化机制，培养与市场需求相一致的毕业生知识体系。

3. 人才储备政策

当前经济环境不景气情况下，大学毕业生人数出现短暂的供大于求，但这恰恰是大力储备人才的最好时机，上海应顺势完成人力资本的原始积累。首先，对研究生学历以上人才放松户口管制，用更开放的户籍政策储备各类各领域人才；其次，鼓励企业在经济危机时储备人才而非减员裁员，通过财政补贴或是税收优惠等措施予以支持；再次，建议参照博士后人才培养方式开辟硕士后新培养模式，搭建博士后、硕士后人才集聚平台，延长高学历人才留沪工作时间，使其在金融危机下能够有一个缓冲时期；最后，提供免费或低租金的人才公寓，让高学历的引进和储备人才得以周转使用，为高学历人才免除后顾之忧真正落根上海，等这场危机过后这些储备的人才必定会为上海的发展注人新鲜活力。

（三）形成以土地集约利用为主体的资源优化配置框架

从土地集约利用角度来考察上海的 CBD 区（包括黄浦区、卢湾区、静安区和浦东的陆家嘴功能区）情况，大约 60 平方公里的区域，约占上海总面积的 1%，吸纳上海从业人数总量的 8%。但如果与巴黎、东京、纽约三大城市的 CBD 区相比，还存在较大的差距：东京 CBD 以 42 平方公里、东京都 2% 的面积，吸纳了东京 29% 的就业人口；曼哈顿，以 60 余平方公里、纽约市 7.5% 的面积，容纳了纽约市 61% 的就业；巴黎 CBD 区以 9 平方公里、巴黎市 8.5% 的面积解决了 30% 就业。另外，从居住人口密度方面看，东京、纽约、巴黎等国际大都市 CBD 区的人口密度均低于上海市。而且，除纽约之外，CBD 区的居住人口密度均低于其环内（这里指城市的中间圈层）。上海市 CBD 区的黄浦区人口密度为 42055 人/平方公里、卢湾区 33292 人/平方公里、静安区 33084 人/平方公里，平均 37108 人/平方公里，而东京的 CBD 区仅为 8232 人/平方公里，曼哈顿 25846 人/平方公里，巴黎 CBD 区 15337 人/平方公里，均远低于上海市 CBD 区人口密度。据此可知，从国际都市圈中心城市发展的经验来看，大都市 CBD 区居住功能让位于经济功能，已经成为城市的经济高地，对城市经济的发展起着举足轻重的作用。因此，在寸土寸金的上海合理配置土地资源、提高 CBD 区的地均产出效率战略亟待进一步实施。主要任务如下。

1. 减少 CBD 区居住人口，提高其产出率

要大幅度降低上海市 CBD 区的居住人口，为占地少、能耗水耗低、附加值高的知识密集型产业的发展腾出空间，引导总部经济、楼宇经济在 CBD 区集聚，把上海 CBD 区打造成高级商务、商业、商贸中心，提高土地的产出率、就业密度，使之成为上海市经济的增长极而非居住核心区，带动上海市产业结构的升级和经济发展方式的转变。但在强调集聚的同时，也要基于各区的特点和产业发展路径，积极引导其发展各具差异、富有竞争力的不同特色楼宇经济。

2. 将环间地带建设成主要的居住区

从上述三大城市经验上看，居住人口都环绕在 CBD 这一就业高度集聚区域进行居住空间上的分布。另外，从经济视角考察，环间（上海中环线与外环线中间地带）也是宜居地带。这是因为，由于级差地租，CBD 区的房价、房租等居住成本不断攀升，非一般工薪阶层所能承受。而居住在上海市环外，交通成本、时间成本及精力消耗又都较高，居民的生活质量大打折扣，从以人为本角度，也不宜住在环外。相对而言，中环和外环之间是最宜居住地带。因此，今后一段时间内，上海遵循人口分布的一般规律，将在中间层重点布局的趋势无法改变。这样一方面可以降低核心圈层人口密度，另一方面又可以提高单位土地的产出率。

3. 以可持续发展与城市功能相结合的理念规划环外土地

首先，基于可持续发展的理念，对待环外尚未开发的土地，出台一些政策措施严格控制土地资源的开发。同时改革对区级政府的考核指标体系，对不同地域内的区政府实行不同的考核指标，以减小各区以土地换业绩的冲动。对待已开发的土地，也要强调土地的集约利用，应提高各工业区的产业集群度；其次，强化人口集聚概念，提高土地利用率。在环外各轨道交通的站点周边建立人口居住密集区；最后，在郊县建立 100 万人口以上的大城市，一方面充分利用现在的各种基础设施，另一方面也可以加快城市化进程。

（四）形成以提高劳动者收入报酬为主导的社会成果分享机制

提高居民收入水平既是进一步扩大内需，保持全市经济平稳发展的重要支撑力量，也是改善民生、让人民群众共享社会发展成果的现实需要。上海市国民生产总值分配中，政府、企业的收入所得在不断增加，而个人所得逐年减少，已由 2000 年的 39% 下降到 2007 年的 35%；税收占 GDP 的比重不断攀升，由 2000 年

的37%上升到2007年的60%；而资本折旧比重也由2000年的14%提高到2007年的16%。劳动者报酬占国民生产总值比重长期维持在35%左右，而北京地区2006~2007年期间劳动者报酬占国民生产总值比重基本为44%。上海市个人分享经济发展成果的比重偏低，因此，转变经济发展方式的重要一点是努力提高社会财富分配中劳动者收入比重。

1. 提高社会财富分配中劳动者收入比重

我们首先要增加劳动者报酬在国民经济初次分配中的比重，确定每年劳动者收入报酬增长机制，使劳动者分享经济增长成果。未来三年上海应努力做到劳动者报酬占国民生产总值比重为45%，赶上北京，争取2020年该比例达到60%。同时，增加劳动者收入还可以从财富存量上着手：扩大财政支出中用于民生的份额，建立阳光财政、民生财政，完善社会保障制度，确保每年新增财政收入的大部分用于民生事业；规范资本市场，增加民众资产收入。

2. 通过创新提升产品附加值，从而增加劳动者收入

在转变经济发展方式中，产业升级需要较长时期，不可能一蹴而就，而通过创新提高企业效率，增加产品附加值，则是在短时间内可以见效的，并且可以促进产业升级。上海市2007年工业增加值率仅为23%，远低于全国29%的平均水平。因此，我们应结合人力资本投资和产业结构调整政策，引导和鼓励企业在原有的产业基础上，从产品创新、品牌塑造、产品差异化等方面提升现有企业产品的附加值，提高本地产业在全球分工链条中的等级，获取更多的利润，否则提高劳动者收入就成了无源之水。

四　上海转变经济发展方式的对策及主要措施

（一）合理解决经济发展的数量与质量、长期与短期的矛盾

推进新时期重点产业的发展必须与上海经济发展方式的转型结合起来，同时要充分认识到，重点产业更替的过程中会有一定的社会经济风险，在产业的升级转型过程中倒下一批企业是必要的代价，往往这样的企业属于低技术含量、低附加值的产业，是转型必须淘汰或缩减规模的，属于优胜劣汰或者产业生态进化的正常现象。一方面，政府需要有调控手段的准备，采取短期的措施减缓这样的冲

击；另一方面，政府对 GDP 要适当超脱，对速度不能过于敏感，要做好转型期经济增长速度放缓的思想准备，处理好短期和长期的矛盾，对未来重点产业的选择方向必须要坚定，才能经过不懈的努力完成经济的转型。

（二）分类别，有重点、有步骤地推进重点产业建设

从指导思想上要坚持按照建设“四个中心”和实现“四个率先”的要求，抓住新一轮国际产业转移和国内经济加速发展的机遇，对金融业、信息产业、装备制造业、商贸物流等支柱产业继续推进，加快用信息等先进技术改造传统产业，促进其向高端领域发展，提升增值能力和创新能力；对于健康医疗、专业服务、总部经济和文化创意等正在崛起、且有巨大经济、社会价值的高成长性行业予以大力支持，实现其突破发展，使之早日成为上海新的支柱产业；对于新能源、新材料、航空航天、海洋工程和航运服务等战略领域，要在人才的引进、储备、资金的筹措、政策支持方面加大力度，以期从中孕育出未来上海的龙头行业。总的来看，要以提升产业链和价值链为抓手，在发展中完备技术链，形成重点产业发展的梯队，以达到最终以服务经济为主导、三二一产业融合发展和共同发展的新型产业体系。

（三）提升自主创新能力，加强“三个聚焦”

1. 聚焦“国家战略”

围绕新能源汽车、高速磁悬浮列车、大型飞机、下一代宽带移动通信网、重大新药创制和极大规模集成电路制造及成套工艺等国家重大专项，整合、集聚各类科技资源进行攻关，加快重大专项的产业化。

2. 聚焦重大产业项目

以应用为导向、以产业化为目标，聚焦信息技术、现代装备、生物医药、软件等优势产业领域，启动和实施产业技术创新先导工程，着力攻克一批产业技术瓶颈，形成一批具有自主知识产权的关键技术和核心技术，打造一批有影响力的自主品牌产品，培育新的支柱产业。

3. 聚焦创新基地

深化实施“聚焦张江”战略，进一步发挥各产业基地的载体作用，完善机制、整合资源、提升能级，发挥出对全国的示范引领作用。



（四）推进市场发育，构建促进科学发展体制机制

1. 转变政府职能，提高政府公共服务效率，构建公共服务体系

以转变政府职能为核心，以提高公共服务效率为方向，建设公共服务型政府。全方位构建公共服务体系，一方面要建立公共财政体制和改革再分配体制，通过增加公共资源投入，以增加公共服务数量；另一方面，则要正确处理政府职能和市场作用的关系，发挥市场机制在提供公共服务中的作用，政府则在“小政府、大服务”理念下着力弥补市场失灵，降低公共服务供给成本，提高公共服务供给效率。

2. 完善公共财政体制，促进经济发展方式的转变

政府在公共财政支出结构中，扩大对就业、社会保障、教育、公共安全、节能降耗、生态环境、公共服务设施和自主创新等关键领域的财政投入；加强对服务业智力密集领域和制造业高端领域的扶持力度，出台类似扶持工业高科技中小企业的税收优惠政策，扶持服务业中小企业的成长；完善公共财政体制，建立政府向市场购买服务的公共财政制度，强化政府采购的引导作用，加大政府对新能源等战略领域相关产品和服务的采购力度，发挥应用示范效应，推动和促进新能源等产业的发展。

3. 推动建立有利于企业发展的商业信用、诚信服务体系

商业信用、诚信体系和公共服务，构成现代服务业的“软环境要素”。充分发挥政府的推动和引导作用，加快建立社会信用体系，完善监管制度，逐步建立与完善企业诚信体系，整合和依法披露企业信用信息数据，推进信息化建设，完善公共信息服务体系建设工程。

4. 完善和健全市场机制，培育企业动力机制

深化金融、科技、涉外领域和投融资体制改革，消除市场准入限制，大力发展各类要素市场，营造与国际通行规则相衔接的经济运行体制。

（五）加强产业基地建设，促进产业集群发展

发挥产业基地的示范、带动和辐射作用，制定新能源、新材料、信息产业、海洋工程等基地专项扶持产业发展的配套政策；完善产业基地基础设施配套建设，引进一批国内外龙头企业，做强一批有一定优势的重点企业，培育一批有发

展潜力、成长性好的创新型企业；发挥区县在招商引资、项目落地等方面的作用，加快在产业基地形成重点产业领域的集群发展态势。通过空间集聚产生行业聚焦、放大效果，使主导产业凸显并带动相关产业配套发展。

（六）积极加强长三角区域合作

上海的要顺利推进新的重点产业的发展、提升产业结构层次，必须要加强与长三角区域乃至全国的合作。应强调形成有效的合作机制，统筹规划，形成错位发展的格局，并构建区域性的服务平台实现资源共享和优化配置。具体地看，上海应充分利用其与长三角其他城市在产业结构上客观存在的梯度，大力发展总部经济和知识密集型服务业，积极为长三角提供生产性服务和知识密集型的消费性服务，扩大其服务业的市场基础。同时，上海应与其他城市发挥各自优势，在先进制造业等领域中形成产业链的分工与合作，并积极鼓励上海企业走出去，与长三角的企业采取多种形式的合作，组建世界级的大型企业集团和以广域产业集群为主要模式的战略联盟，从而推动上海经济向纵深发展。

参考文献

上海统计公报：2008，http://www.stats-sh.gov.cn/2005shtj/tjgb/index.asp。

高汝熹、张洁：《知识服务业——都市经济第一支柱产业》，上海交通大学出版社，2004。

高汝熹、吴晓隽、车春鹂：《2007中国都市圈评价报告》，格致出版社、上海人民出版社，2008。

高汝熹、车春鹂、吴晓隽：《上海健康医学产业创新集群研究》，上海社会科学院出版社，2009。

高汝熹：《科技建言：关于上海首先培育法律服务业和健康医疗服务业的建议》，2009年5月。

气候变化与长江三角洲*

顾朝林　张晓明　王小丹**

摘　要：长江三角洲，是中国经济社会最发达、人口和产业最密集、发展最具活力的地区之一，正在成长为具有重要国际影响的世界级城市群，在中国经济社会发展中具有举足轻重的地位。由于气候变化的影响，长江三角洲的城市化和建设环境将受到严重的威胁。本文用2008年数据概括了长江三角洲城市化现状特征，重点分析了城市化对长江三角洲建设环境的影响、长江三角洲城市化的可能趋势以及气候变化将对长江三角洲城市化过程产生的影响。

关键词：长江三角洲　气候变化　城市化过程

在全球变化中，气候变暖和海平面上升对人类社会影响最为严重。目前，世界一半以上的人口生活在海岸地区，海岸地区的平均人口密度约较内陆高出10倍。长江三角洲，是中国经济社会最发达、人口和产业最密集、发展最具活力的地区之一，正在成长为具有重要国际影响的世界级城市群，在中国经济社会发展中具有举足轻重的地位（见图1）。由于气候变化的影响，长江三角洲的城市化和建设环境将受到严重的威胁。

---

* 本文为2010年4月10～13日在美国路易斯安那州新奥尔良召开的美国规划师协会年会“三角洲城市化”专题报告会所写。感谢Joyce Man教授和Armando Carbonell教授邀请，也感谢北京大学—林肯土地政策联合中心和国家自然科学研究基金项目（40971092）资助。

** 顾朝林，博士，清华大学建筑学院教授，主要从事城市与区域规划研究；张晓明，清华大学建筑学院城市规划与设计博士研究生；王小丹，清华大学建筑学院城市规划与设计硕士研究生。

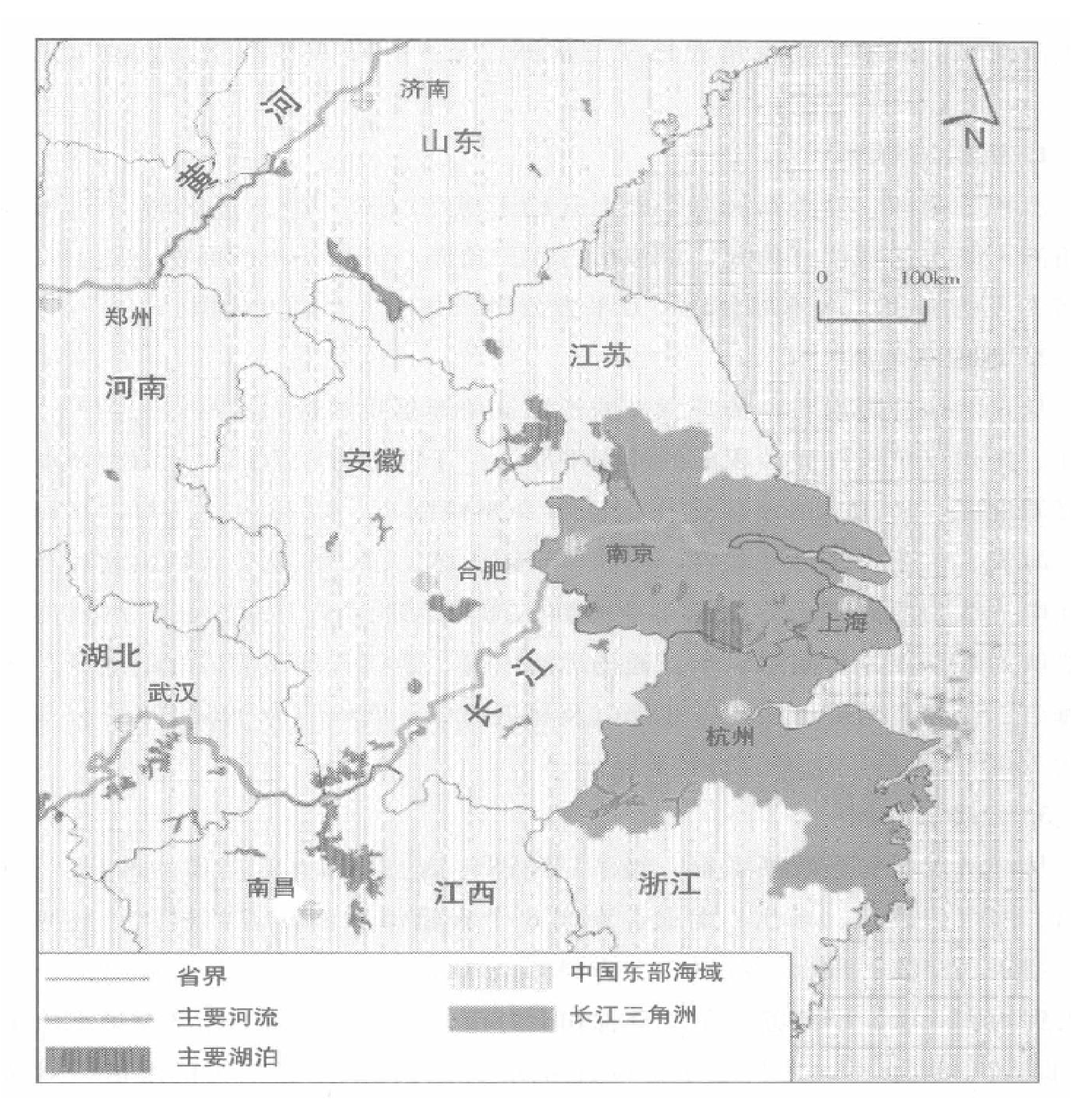


图1　长江三角洲区位图

一　长江三角洲的形成与发育

（一）长江三角洲的概念

从大地构造看，长江三角洲分属三个不同的单元，如皋－江阴－宜兴－长兴－一修以西属南京凹陷，上海－嘉兴－德清以东、以南是杭州凹陷，两者之间

是太湖流域。从不同的视角看长江三角洲，至少存在四种不同概念的三角洲范围。

1. 沉积三角洲

沉积三角洲，是全新世海平面上升趋于稳定以来（距今约6000年）形成的三角洲，既包括现代三角洲，也包括古代三角洲。沉积三角洲面积，陆上部分约1.85万平方公里，水下部分约1万平方公里，共约3万平方公里。

2. 地理三角洲

从自然地理因素看，传统意义的长江三角洲是我国最大的河口三角洲，泛指镇江、扬州以东长江泥沙积成的冲积平原，位于江苏省东南部、上海市及浙江省杭嘉湖地区。长江三角洲顶点在仪征市真州镇附近，以扬州、江都、泰州、姜堰、海安、栟茶一线为其北界，镇江、宁镇山脉、茅山东麓、天目山北麓至杭州湾北岸一线为西界和南界，东止黄海和东海。地理意义上的长江三角洲传统上一般认为限于江苏省南京以东、通扬运河以南、浙江省杭州湾以北的地区，包括上海市、江苏省南部、浙江省北部以及邻近海域，面积约为99600平方公里，人口约7500万，是一片坦荡的大平原。

3. 经济三角洲

从经济发展和行政联系看，经济三角洲包括上海市、江苏省的苏州、无锡、常州、南京、镇江、扬州、南通、泰州8个省辖市和浙江省的杭州、嘉兴、湖州、绍兴、宁波、舟山、台州7个省辖市。2008年中国政府正式确定将长三角扩大到两省一市，即江苏、浙江全省和上海市，长三角占中国经济总量也由不足1/5提升到接近1/4，尤其是苏北和浙西南将成为最具增长潜力的地区，对拉动整个地区经济增长、促进长三角核心地区产业配置有极其重要的作用。

4. 文化三角洲

余姚的河姆渡文化是长江三角洲历史文化的典型代表，也是中国东南沿海地区目前已发现的最早的新石器时代文化，可与黄河流域的仰韶文化相媲美①。春秋时期，吴、越在这一带兴起，两国具有相同的文化特征，产生了吴越文化。汉武帝时，扬州刺史部统辖长江以南地区，为长江三角洲地方文化认同打下基础，并予后来的海派文化以深远影响。尽管长江三角洲地区具有诸多的江南文化共

---

① 在长江三角洲地区，也还陆续发现了稍后年代的余杭良渚文化、嘉兴马家滨文化遗址。

性，但也形成了具有地域特色的亚文化群，它们是：以苏州、无锡、常州为中心的吴文化区，以杭州、嘉兴、湖州、绍兴为中心的越文化区，以扬州、泰州为中心包括皖中、苏中的维扬文化区，以南京、镇江为中心金陵文化区，以上海、南通、宁波、舟山为中心的海洋文化区，以台州、温州为中心的永嘉文化区，以芜湖、黄山为中心的徽商文化区。

综上所述，不难看出，长江三角洲由于概念不同，其范围也有很大的差异。长江三角洲地区，在特定的明山秀水自然地理环境，人杰地灵、风物清喜的文化底蕴，宏阔的历史背景，以及“经世致用”、“工商皆本”的价值取向下，萌生发育了具有鲜明个性的地域文化。因此，在日常的交流中，文化三角洲范围最大，也得到长江下游地区居民的普遍认同。本文在具体数据分析时，采用经济三角洲范围进行分析。

（二）沉积和地理三角洲的形成

近年来对太平洋海底沉积物进行 C14 分析，说明自距今 16500 ~ 6000 年前，长江三角洲的气温持续上升，海面逐渐上升，造成新的一次海浸，海岸线不断后退。

大约在 6000 年前，当海面上升的速度和长江输出泥沙进行堆积作用之间取得平衡时，海岸停止后退。当时的长江在镇江、扬州一带入海，钱塘江在杭州以西入海。长江河口是一个以镇江、扬州为顶点的三角港或河口湾。当时长江三角洲北翼还没有成陆，长江北的海岸线位置大约在阜宁 - 盐城 - 东台 - 海安 - 姜堰 - 泰州 - 扬州一线。与北岸相接的淮河河口，根据历史资料分析在 2000 年前还在淮阴附近。然而，长江北岸的海岸是以平缓的坡度伸向海底，波浪作用使得在海底缓坡上造成了岸外沙堤发育。这个沙堤起于阜宁的白沙，过射阳湖后分为三支，其中两支合而成一，与范公堤的位置相符，另一支在该沙堤的西面。由于沙堤的形成和长江北岸沙嘴的伸展，使得现在里下河地区形成了泻湖地带。

在长江南岸，被长江的南岸沙嘴和钱塘江北岸沙嘴包围，从最初的海湾形态逐渐演变为泻湖[①]，最后又从泻湖演变为与海洋完全隔离的湖泊。太湖和海洋隔绝

① 太湖的形成和演化一直是中外学者关注和争论的焦点。学术界长期存在着泻湖说、堰塞湖说、构造沉降说、火山说、陨石冲击坑说等多种假说。

以后，主要有着娄江、吴淞江和东江三条通道与海洋相通。在北宋以前，太湖流域自然地理系统保持完好，下游有娄、淞、东三江排海，上游还有许多天然湖泊和山塘，如南湖、北湖、西湖和练塘及新丰塘，其面积相当于太湖面积1/3，在东部平原地区也有许多天然湖泊，如古芙蓉湖、金山拓湖和梁城湖等。据地方志统计，在东晋（公元317年）—北宋（公元979年）的622年间，发生水灾38次，平均17.4年发生一次，是历史上水灾相对稀少的时期（见表1）。北宋以后，金入侵中原，百姓大举南迁，太湖流域人口激增。为了增加粮食生产，不少湖泊被围垦。至南宋末年，原在下游地区的莺窦湖、来苏湖、唳鹤湖、永兴湖等不复存在。在明初，号称万顷的古芙蓉湖也全为农田，淀山湖也大半被垦，太湖流域湖泊水面锐减。与此同时，随着小农经济发展，原来塘浦大圩分割成许多民修小圩，太湖有三面泄水演变为黄浦江一江排水，导致太湖尾闾排水不畅，渐次形成今天的太湖流域格局。

表1　太湖流域水灾分类统计（公元317～2000）

朝　代	年　代	年数	水　灾		大　水		特大水	
			次数	频次(次/年)	次数	频次(次/年)	次数	频次(次/年)
东晋	317～419	103	7	14.7	2	51.5		
南朝	420～588	169	12	14.2	2	84.5		
隋唐	589～892	304	16	7	43.4			
吴越	893～978	86	3	28.7				
北宋	979～1126	148	28	5.3	16	9.3		
南宋	1127～1278	152	40	3.8	10	15.2		
元	1279～1367	89	46	1.9	10	8.9	1	89
明	1368～1643	276	99	2.8	21	13.1	6	46
清	1644～1911	268	75	3.6	14	19.1	7	38.3
民国	1912～1949	38	2	19.0	1	38.0	1	38.8
中华人民共和国	1950～2000	50	9	5.5	8	6.2	3	16.6
合　计								

资料来源：（1）太湖水利史稿编写组，1993，太湖水利史稿，南京：河海大学出版社，第347～359页。（2）许朋柱、毛锐，2002，洪涝灾害的形成与演变，载杨桂山等编，太湖流域，科学出版社，第157～180页。

通过历史资料的研究以及对长江三角洲表层沉积物的分析，可以确定出长江南岸人类历史时期的海岸线系沿太仓、漕泾一线，入海至杭州湾中的玉盘山，折

而西，以至澉浦。这个岸线维持到公元1～4世纪。后来由于人类对森林的破坏，泥沙增加，三角洲加速成长。至于长江三角洲的北岸，由于黄河在江苏入海，沙嘴加速伸展。在历史时期里，北岸的廖角嘴由掘港向东南移，于公元8～11世纪到达吕四，19世纪末20世纪初到达启东的江夏。由于南汇嘴向东北移动，廖角嘴向东南移动，造成长江口的宽度显著束狭。

（三）历史时期气候变化与海平面上升

在历史时期里，由于全球气候变化引起海平面的升降，对于长江三角洲地貌发育有着重要意义。从历史资料看，长江三角洲曾发生三次明显的全球气候变暖导致海平面上升。第一次海平面上升。在公元9～10世纪，海平面上升使得苏北海岸曾一度后退，范公堤到李堤内缩1公里左右。与此同时，宋朝太湖流域水灾此较严重；第二次海平面上升。发生于15～16世纪，导致江口地段潮汐作用加强，江岸严重崩坍；第三次海平面上升。缪启龙等就长江三角洲最近100多年的气温资料分析，表明长江三角洲近百年的温度变化出现过“升－降－升”的过程。在1930年代前为升温期，平均升温0.0163℃/a；20世纪50～60年代为降温期，平均降温0.043℃/a；20世纪70～90年代又开始进入升温期，平均升温0.0317℃/a。近100年气温上升了0.78℃，略高于全球平均升温量。近百年来，中国海平面平均年上升1.4毫米，平均总上升14厘米，其中江苏、上海平均超过20厘米。由于气候的变化，海平面升降，长江三角洲450公里左右海岸线长期以来处于不断的演变之中。

二　长江三角洲城市化及其影响

（一）城市化空间特征

1. 城市化水平

长江三角洲是中国城市化水平最高、城镇密度最大地区。陆域国土面积11.08万平方公里，占全国1.1%；2007年地区生产总值43235亿元，占全国17.5%；人口GDP 44468元/人，是全国平均的2倍。长江三角洲也是中国人口最稠密的地区之一，2008年人口已达9722.8万人，占全国7.3%；全区平均人

口密度877人/平方公里，约为全国平均水平的2倍。城市化水平达到49.49，超过全国平均水平（45.68%）约4个百分点（见表2）。

表2　长江三角洲基本情况（2008）

名　称	总面积（Km^2）	总人口（万人）	GDP（亿元）	城市化水平（%）	引进外国直接投资（万美元）	进出口总额（亿美元）	人口密度（人/平方公里）	人均GDP（元）
长江三角洲	110821	9722.8	43235	49.49	2195620	7787	877	44468
占全国（%）	1.10	7.3	17.5		29.35	35.82		
全　国	9600000	132129	246619	45.68	7480000	21738	367	18665

资料来源：中国统计信息网 http://www.tjcn.org/plus/list.php? tid=1。

2. 城镇体系

长江三角洲城镇体系由首位城市上海，次级城市南京、苏州、杭州、宁波，无锡、常州、南通、泰州、扬州、镇江、嘉兴、湖州、绍兴、舟山、台州、温州等地级城市，江阴、慈溪、丹阳等县级市组成。从人口规模方面来看，上海无疑是整个巨型城市区的巨大核心，其人口达到1570万人，占巨型城市区总人口的19.6%，南京和杭州是仅次于上海的两个中心，人口规模分别达到530万和450万。城市人口在100万~300万的有24个、50万~100万的有23个、不足50万的有5个。

3. 城市连绵区

长江三角洲城镇密度大，城镇间联系紧密，许多城市在空间上已经连绵一体。按三个指标划定城市区：①非农从业人员：15000人以上；②非农从业人员/城镇人口×100：7以上；③从业人员非农比重：50%以上。

上海和江苏省的苏锡常地区已经形成一个星云状密集、均质的特大城市集群（包括上海、苏州、无锡、常州、宜兴、江阴、常熟），浙江的特大城市在沿海呈带状分布（自北向南依次为慈溪、宁波、台州、温岭、乐清、温州、瑞安、苍南），但这一带状分布在宁波以南到台州以北存在较大的断裂。这一城市连绵区的人口密度为1019人/平方公里，其中上海的人口密度大于2900人/平方公里，有28个城镇单元人口密度在900~1900人/平方公里之间，26个城镇单元低于900人/平方公里。



（二）城市化对三角洲的影响

1. 不透水层面积增加

城市化进程快速增加下垫面中不透水层面积的比例。一方面，长江三角洲地区农村城镇化发展迅速，大城市面积大，小城镇不断增加，水泥路面和建筑物增加的不透水面积增加，使地面径流系数增大。在1985～1996年，太湖地区各类建设用地增加2823平方公里，年平均增长257平方公里。同时，在1991年大水期间，常州—无锡城镇地区地面径流系数高达0.758，而以自然状态为主的太湖沿岸地区地面径流系数只有0.664。此外，因城镇建设填平原来的河道和湖泊，使城市和周围地区天然水体面积减少，城市调蓄洪水的能力削弱。如常州市，在城市发展中不合理地将原来的一些池塘小河填了一半，市河只有7.36平方公里，从而大大削弱了城市的调蓄水能力。

2. 湖泊面积和容积显著减少

太湖地区西高东低，径流向流域中部和东部汇集，而周围正好分布着众多的湖群，起着明显的调蓄洪水的作用。然而，太湖地区快速的工业化和城市化，导致湖荡围垦面积过大，直接降低了湖泊滞洪的调蓄能力。据调查，太湖流域湖荡围垦共建圩498座，面积528.55平方公里，占建国初原有湖泊面积的13.6%。湖泊围垦使蓄水面积和蓄水量减少，导致河湖水位急剧上升，高水位持续时间长，增加了全区的防洪压力。与此同时，由于太湖流域植被破坏，水土流失，大量沉积物沉入湖底，导致蓄洪能力减少。

3. 地下水超采导致地面沉降

快速的工业化和城市化，使地下水长期超采，致使地下水位持续下降，并形成规模不等的区域性降落漏斗。苏州、无锡、常州和南通等城市的水位降落漏斗中心迅速向城外扩展，平均每年以1～2米的速度下降。以苏州、无锡、常州为例，在1960年代早期，地下水埋深基本处于天然状态，为-2～-3米；进入1960年中期，苏州、无锡、常州三市的地下水埋深分别下降到-10.0、-29.0和-12.8米，并分别出现相互独立的面积50平方公里多的地下水位下降区；到1979年，三市的地下水埋深进一步下降到-55.0、-59.0和-58.0米，水位埋深的-15米等值线覆盖面积约1500平方公里；进入1980年代，三市的地下水开采受到控制，但由于周边县城和小城镇迅速发展开采地下水，使沿沪宁线形成宽

30公里、长125公里面积达5000平方公里地下水漏斗区。2002年苏州、无锡、常州三市的地下水埋深已分别下降到-66.4、-77.9和-86.2米。

由于苏州、无锡、常州及嘉兴地区对地下水过度开采，导致城市地面下沉，其沉降范围和地下水漏斗范围一致。上海市从1920年以来，市区地面平均沉降1760毫米，最大下沉量2630毫米。在1921~1965年间144平方公里的老城区地面沉降了1750毫米，市区的西藏路、北京路口等处最大沉降2630毫米。从1966年起，上海开始限采地下水，向地层回灌自来水，“冬灌夏用”、“夏灌冬用”，以地下含水层储能及开采深部含水层等众多措施把上海地面沉降稳住，1966~1971年还出现了回弹3毫米。从1966~2002年上海地面沉降每年平均仅0.5毫米，基本控制地面沉降。1994年苏州、无锡、常州三市沉降中心的累计最大沉降量均超过1000毫米，其中苏州市600毫米的沉降等值线面积超过180平方公里，无锡市沉降速度在15~25毫米/年之间。1995年漏斗中心水位分别达到-66.32米、-79.47米、-78.21米和-39.11米。上海在市区和近郊形成的碟形洼地最大累计沉降量达2630毫米。目前苏州、无锡、常州三市地面沉降已经形成沿运河呈带状分布的区域洼地，面积超过1000平方公里；加上上海、嘉兴已经形成的地下水下降漏斗达8000平方公里。目前，苏州市区最大累计地面沉降量已超过1600毫米，无锡、常州超过1200毫米；锡山区锡西地区年均沉降100毫米，张家港妙桥75毫米，吴县市黄埭镇达200毫米。杭嘉湖区平均每年以20~30毫米沉降速度下沉，最大值为42毫米，嘉兴1973~1995年间下沉达740毫米，乌镇沉降达800毫米。此外，沿沪宁线、沪杭线的密集城镇带和上海浦东新区，也都出现了不同程度的地面下沉。1965~1990年间，浦东地区已累计下沉80~200毫米，其中高桥化工区已下降300毫米，年均下沉11.5毫米。

4. 碳排放密度最高的地区

1990~2001年间，中国二氧化碳排放量增长8.23亿吨，占世界总增长量的27%。在2002~2007年间，中国二氧化碳排放量翻了一番。2008年中国成为全球二氧化碳第一排放大国。从2006年分省区二氧化碳排放密度看，主要集中在环渤海湾、长江三角洲、珠江三角洲等城市化密集地区，二氧化碳排放量均在1800吨/平方公里以上。尤其长江三角洲的上海市，是中国二氧化碳排放密度最高的城市，达26639吨/平方公里，为天津市的3.26倍。



三　江苏沿海地区开发与海平面上升

长江三角洲是中国经济发展和增长最快的地区，在未来的 10～20 年内，城市化仍将有进一步加快的趋势，正在形成以上海全球城市为核心，包括苏锡常网络城市、甬台温城市走廊、泰扬淮（安）宿（迁）运河城市带和通东（台）盐苏北沿海城市带，尤其 2009 年国家推出江苏沿海地区发展规划，关注全球气候变化、海平面上升对长江三角洲的影响具有紧迫性。

（一）江苏沿海地区发展规划

江苏沿海地区，包括连云港、盐城和南通三市，陆域面积 3.25 万平方公里，海岸线长 954 公里。长期以来，由于多方面的原因，江苏沿海发展一直相对滞后，成为我国东部沿海地区的一个经济“洼地”。但经过多年努力，目前江苏沿海发展已经呈现出喜人的发展态势。2008 年，我省沿海地区生产总值 4863 亿元，经济增长速度超过了全省平均水平；人均地区生产总值 24760 元，高于全国平均水平；城镇化水平达到 46%。近年来，江苏沿海地区正在建设纺织、机械、汽车等先进制造业基地。

江苏沿海拥有约占全国 1/4 的滩涂湿地，广袤的滩涂资源则是我国东部地区最具潜力、最有价值的土地后备资源，预计到 2020 年可围垦滩涂 270 万亩。对滩涂资源实施大规模的科学围垦和开发，对补充我国耕地资源不足、确保国家粮食安全，具有不可替代的作用。连云港还是我国陇海兰新沿线最便捷的出海通道。

2009 年 9 月 10 日国务院常务会议审议通过《江苏沿海地区发展规划》，江苏沿海开发正式上升为国家战略。加快江苏沿海地区发展，不仅对提升江苏经济社会整体发展水平、缩小苏南苏北发展差距，具有举足轻重的作用，更重要的是对我国实施中部崛起和西部大开发战略，促进区域协调发展，具有积极和重要的作用。江苏沿海地区发展使长江三角洲形成以上海为中心，长江南北岸、苏南苏北共同发展的大三角洲。随着苏通大桥建成通车、上海－崇明－海门等沿海大通道全线贯通，以上海为中心的 3 小时交通圈可以直达盐城、连云港，为长江三角

洲未来发展提供了巨大的空间框架。

江苏沿海开发的战略定位为：立足沿海，依托长三角，服务中西部，面向东北亚，建设我国重要的综合交通枢纽，沿海新型的工业基地，重要的后备土地资源开发区，生态环境优美、人民生活富足的宜居区，成为我国东部地区重要的经济增长极和辐射带动能力强的新亚欧大陆桥东方桥头堡。这是基于江苏省沿海地区特有的区位优势、优越的资源条件和多年形成的较好产业基础，从国家战略层面作出的科学定位，赋予了江苏沿海开发以全局性的战略意义。围绕这一总体要求，未来一个时期，江苏省沿海地区将着力建设大港口、培育大产业、服务大腹地、实现大发展。

江苏沿海开发的发展目标为：到 2012 年，人均地区生产总值超过 40000 元；城镇化水平达到 55% 左右；基本公共服务供给能力大为增强，城乡就业更加充分，社会保障体系基本覆盖城乡；重要生态功能区占国土面积的比重达到 15%；单位 GDP 能耗下降和主要污染物排放量削减达到国家控制要求；整体上实现全面建设小康社会目标。到 2020 年，人均地区生产总值超过东部地区平均水平，达到当时上中等收入国家平均水平；产业结构进一步优化，服务业比重大幅上升，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建成；人民生活更加富足，享有相对均等的基本公共服务；城镇化水平达到 65%；生态环境质量良好；率先实现更高水平的小康社会目标。要达到规划提出的 2012 年人均地区生产总值超过 40000 元的目标，意味着今后 4 年人均 GDP 需年均增长 12.7% 以上，城市化率需每年提高近两个百分点。现在，沿海地区正处于工业化和城市化的加速期，借助江苏沿海发展正式上升为国家战略部署，完全有条件实现从江苏沿海经济“洼地”的快速崛起。

（二）江苏沿海海平面上升预测

长江三角洲是世界上海平面变化最敏感的地区之一。许多学者就气候变化与海平面上升进行了相关研究。

谢志仁提出了海面—地面系统概念及其数学模型，运用模型拟合、理论估算和重复水准测量分析，获得本区长期和近期地面沉降趋势的 7 组数据，并根据自然沉降的延续性和人为沉降的可控性假定，得出长江三角洲地区不同岸段1990 ~ 2050 年地面沉降速率最佳预测值（见表 3）。

表 3　谢志仁对长江三角洲地区相对海平面上升幅度预测

岸　段	全球平均海平面上升速率(毫米·a－1)		地面沉降速率(毫米·a－1)	1990～2030 年最可能上升幅度(毫米)	1990～2050 年最可能上升幅度(毫米)
	1990～2030 年	2030～2050 年			
苏北滨海平原	4.5	6.5	1.6	240	400
长江三角洲北部	4.5	6.5	4.1	340	550
上海市	4.5	6.5	5.0	380	610
杭州湾北岸*	4.5	6.5	1.1	220	370

注：＊此处的杭州湾北岸是漕泾以西部分。

刘杜娟、叶银灿根据施雅风等资料，对上海地区未来几十年地面沉降与相对海平面上升进行预测，并对人类活动在相对海平面上升中所起作用作出分析(见表4)。

表 4　刘杜娟等对长江三角洲地区地面沉降与相对海平面上升预测

起止年份	地　区	理论海平面上升速率/毫米·a－1	地面沉降速率/毫米·a－1	相对海平面上升速率/毫米·a－1	构造沉降速率/毫米·a－1	人为引起地面沉降速率/毫米·a－1	相对海平面上升值/毫米	人为引起地面沉降在相对海平面上升中所占比例%
1990～2030	上海地区	4.5	5.0	9.5	0.5	4.5	380	47
	江苏沿海	4.5	3.5	8.0	0.5	3.0	320	38
2030～2050	上海地区	6.5	5.0	11.5	0.5	4.5	230	39
	江苏沿海	6.5	3.0	9.5	0.5	2.5	190	26

孙清等将下一世纪全球性海平面上升按最佳估计值计算，本地区的构造下沉取1.5毫米/a，抽取地下水所致的局部地面沉降按3毫米/a，于是可得到长江三角洲及临近地区的相对海平面上升估计值如表5。

表 5　孙清等对长江三角洲及临近地区相对海平面上升估计值

单位：毫米

年份	全球海平面上升	本区构造下沉	局部地面沉降	相对海平面上升
2030	180	60	120	360
2050	300	90	180	570

任美锷研究认为：长江口相对海平面在未来的40年中平均上升7.5～9.5mm/a，预计到2030年将上升300～400毫米。

施雅凤等研究认为：到 2050 年，上海海岸的相对海平面将上升 500 毫米，长江北岸上升 450 毫米，苏北平原地区上升 250 ~ 300 毫米。

综上所述，在未来 20 年，长江三角洲海平面上升估计将达到 220 ~ 380 毫米之间；在未来 50 年，长江三角洲海平面上升保守的估计将达到 270 ~ 610 毫米之间。

（三）气候变化可能造成的影响

1. 土地淹没严重

到 2030 年长江三角洲的平均气温可能再升高 0.31℃。据缪启龙等计算，若 2030 年海平面上升 400 毫米，则长江三角洲海岸可能后退 100 ~ 4000 米。若考虑气候变化使长江流域降水增多，地下水超采导致地面沉降，人类可利用陆地将趋于减少。若考虑同期平均高潮位上升速率 3.6 毫米/a，再加上潮高海平面上升 1 ~ 3米，海堤一旦溃堤，整个南通、太湖流域、嘉兴和上海市将全部被淹没（图 2）。也就是说，若 2030 年长江口外相对海平面上升 400 毫米，海堤至少需要加高 1.0 ~ 1.5 米。

2. 滋生生态环境问题

海平面上升将对长江三角洲地区带来一系列环境问题，主要有：①海洋侵蚀作用加强，海岸线后退，陆地面积缩小；②沿海平原的土壤盐渍化范围扩大，程度加深；③沿海地带的自然生态环境恶化；④河湖的排水入海能力降低，河床淤高，增加了防洪压力。太湖平原中间低的碟形洼地，绝大部分地面位于平均高潮位与低潮位之间，尤其是低洼农田处在平均潮位与平均湖面附近。目前，在沿长江南岸与杭州湾北岸的泄水主要受控于各潮周期内开闸时间的长短与水面比降；在黄浦江，洪水径流的下泄受控于各潮周期内涨落潮流之差。洪水季节上游面临高水位湖面的压力，下游遭受高海面的入侵与顶托，河湖的排水入海能力降低，引发洪涝灾害。⑤风暴潮的发生强度和频率增大，危害性加剧；⑥削弱现有港口码头、江海堤防等重要基础设施的功能，对工农业生产和人民生命财产造成巨大的威胁。

结　　论

在全球变化中，气候变暖和海平面上升对人类社会影响最为严重。长江三角



图 2　因气候变化长江三角洲可能淹没的范围

洲，是中国经济社会最发达、人口和产业最密集、发展最具活力的地区之一，正在成长为具有重要国际影响的世界级城市群，在中国经济社会发展中具有举足轻重的地位。由于气候变化的影响，长江三角洲地区需要尽早采取适应气候变化的对策和措施，以保持旺盛的投资环境不受自然环境变化的威胁。



应对世界金融危机冲击，广东“三促进一保持”[*]评估报告

广东省社会科学院课题组**

摘　要：为应对全球金融危机冲击，广东制定和实施了“三促进一保持”战略，并初现成效，渡过了最艰难的时期，但也面临一系列急需破解的矛盾和问题。面对国际国内经济发展新态势，只有深化“三促进一保持”战略，才能为广东经济的全面复苏和可持续健康发展奠定坚实的基础。

关键词：世界金融危机　“三保持一促进”　评估

---

* 是指：促进提高自主创新能力、促进传统产业转型升级、促进建设现代产业体系、保持经济平稳较快增长。

** 课题负责人与总撰稿：梁桂全，院长、研究员。撰稿人：游霭琼，人事处处长、研究员；肖智星，信息中心副主任、助理研究员。

2008 年爆发的世界金融危机，对我国特别是广东的经济社会发展形成了强烈的冲击。广东省委、省政府提出了“三促进一保持”应对世界金融危机冲击的重大战略决策。既着重解决短期世界金融危机对广东经济带来的严重冲击，力保经济平稳较快发展，又着重解决广东转变经济发展方式的中长期战略任务。经过近一年的实践，广东经济发展度过了最艰难时期，各项经济指标正在出现积极的变化。

一　当前广东经济运行态势

（一）当前经济态势的主要征象

以 2008 年 11 月为转折点，广东经济经历了一次“过山车”式的由热骤冷的转变。由 21 世纪以来持续五年的高速增长一下子跌入低谷。2009 年第一季度经济增长速度下滑到 5.8%，增幅比去年同期低 4.7 个百分点，这是近 20 年没有过的下滑幅度。但随着中央一系列振兴经济政策的出台和广东“三促进一保持”战略的实施，广东经济快速止住下滑颓势，到 2009 年一、二季度之交，经济运行逐渐由收缩下滑转向止跌回稳，在全球经济仍处于衰退的大背景下较快稳住了脚步，比原预期早一个季度探底（原估计要到三、四季度方能见底），GDP 增幅由 2009 年一季度的 5.8%，回升到 10 月份的 8.6%，经济发展总的运行态势表现为 2008 年底～2009 年初的急降转为稳步提升，正进入两个经济增长周期的转换点或胶着期，显示一系列交叉复杂的过渡性征象（见图 1）。

一是整体经济虽止跌回稳，但回升乏力，可能出现一个长达半年至一年的低位“平底”（即凵型，区别于 V 型、L 型、U 型、W 型运行形态）运行形态。二是内需平稳温热，外需仍处低迷，且仍将延续较长时间。三是企业订单中短单、小单、急单多，长单、大单少。四是三产平稳温热，基本面保持常态，但二产特别是工业偏冷。五是满足刚性终端需求的传统加工制造业相对偏稳，并率先触底回升，而需求弹性大的高端耐用品产业特别是高新技术产业仍处于紧缩态，并可能延续较长时间。六是小型企业、民营企业相对较好，保持相对稳定，并成为支持经济平稳发展的主力，而大型企业、国有经济基本面不太理想，下滑压力大，特别是境外投资企业的压力仍远未消解。七是珠三角特别是珠江东岸受冲击明显，

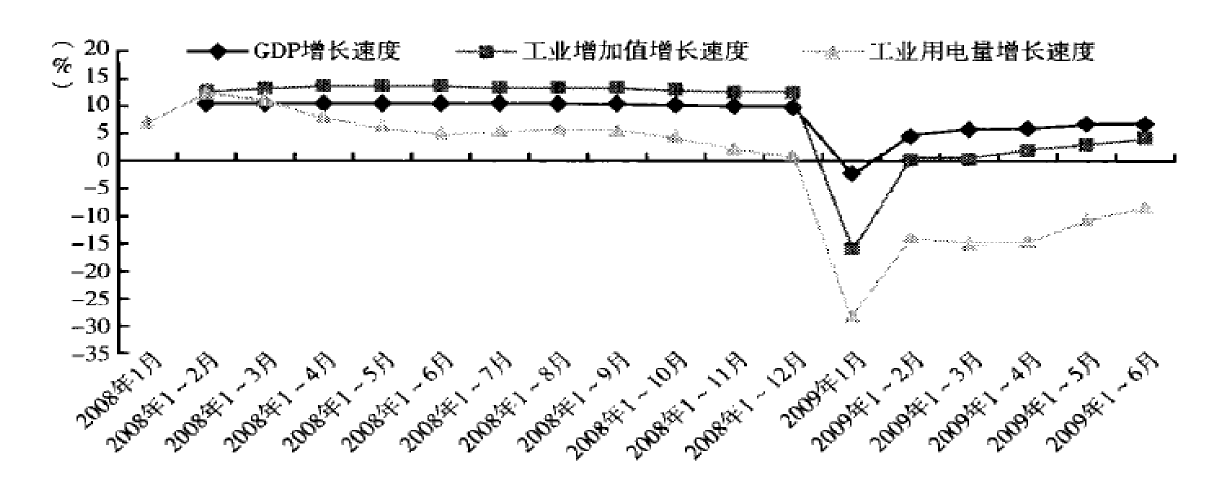


图1　2008年以来广东GDP、规模以上工业增加值和工业用电量增长情况

资料来源：邱俊、王丽莹：《上半年广东经济运行情况分析》，广东统计信息网，2008年10月16日。

东、西、北翼特别是东翼和北翼在“双转移”政策推动下发展面较好，呈现加速发展势头。八是经济发展基本面基本保持合理态势，但是政府财政税收压力大。

从上述征象看，广东经济基本面、基本走势是正常的、积极的，处在由上周期下滑态势向下周期上升态势的转换过渡中。同时广东经济态势又呈现各种因素参差交错的复杂局面，存在较大的不稳定因素，对发展周期转换过渡中的各种负面压力因素仍不可掉以轻心。

（二）广东经济形势演变的动力结构分析

在世界金融危机爆发后，广东经济运行的动力构成发生了明显变化。

第一，从拉动经济发展的出口、投资、消费“三驾马车”看：过去拉动经济增长的主要动力“出口”变为逼压经济下滑的主要因素，2009年1～10月份外贸出口同比下降16.2%，出口的迅速下滑是广东经济增速迅速回落的基本因素；除去这一情况，广东经济基本面仍是正常的，投资平稳增长、消费保持畅旺，在相当程度上抑制了经济回落的幅度，其中投资在政府反危机冲击的财政货币政策支持下，增幅呈现稳步回升的势头，下半年有加速趋势。

第二，从三次产业动力构成看：基本态势是一稳、二降、三挺。2009年1～10月份的工业增加值增长率7.6%，增幅同比回落6.4个百分点，工业增速大幅下滑是广东经济增速回落的基本原因。而第三产业担当了力反经济滑落的重任，



第三产业增加值增长了11.7%，比第二产业增幅高出5.2个百分点，第三产业对GDP增长贡献率达83.1%；同时，三大产业结构排序由“二三一”变为“三二一”，拉动经济增长的主导产业由第二产业变为第三产业，广东经济结构和发展模式变局初现。不过，从短中期走势看，工业的复苏仍然是广东经济回归增长轨道的关键。

第三，从市场经济主体的动力构成看：境外投资企业在国际需求市场收缩压力下，成为迫压广东经济下滑的主要因素，2009年前10个月，规模以上外商及港澳台投资企业工业增加值同比增长仅为2.4%；此外，国有经济虽然吸纳社会资源最多，但在这次危机冲击中却成为拉动经济下滑的另一重要因素，规模以上工业增加值仅增长4.4%。相反，小型企业（同比增长16.7%）、民营企业（同比增长18.8%）在危机冲击下仍呈增长常态，逆势而上，成为顶托经济回稳的主力。

第四，从九大支柱产业动力构成看：三大新兴产业、三大潜力产业都受危机影响而下滑，但三大传统产业仍保持一定的增速。也就是说，高新技术产业在危机冲击下受影响较大，较脆弱；相反，传统产业因其多数属需求刚性高的产业，因此回复快，成为保持经济平稳的支柱。

第五，从经济运行的托力和压力相互作用看：在这次危机冲击下，广东经济平稳增长的直接压力主要来自国际市场特别是欧美市场的需求收缩和订单骤减引致的加工制造业的收缩衰退；相反，本土经济、国内市场和政府反危机冲击政策作为托力，极力顶托经济持稳，阻止经济下滑。特别需要指出的是，广东省委、省政府去年以来采取的一系列调整政策，包括“产业、劳动力双转移政策”、珠三角城市一体化政策、区域发展战略定位、多元化国际经济贸易政策等，正在成功地激活广东经济平稳发展。

上述经济增长动力结构的变化，既与我们以往形成的观念形成明显反差，如传统产业、民营企业、小型企业等表现俱佳，相反，高新技术产业、境外投资企业、国有企业、大中型企业表现俱差。这需要我们更加全面考虑和调整今后广东经济发展的长期政策。高新技术产业、境外投资企业、国有企业、大中型企业等是我们要努力开拓的高端发展空间，走向高端发展的重要力量；但在这次危机冲击中我们又看到，传统产业、民营企业、中小企业仍是稳定经济大局的重要基础和基本力量。

二 “三促进一保持”政策效果分析及要着重解决的矛盾与问题

（一）在力保经济平稳较快发展的同时，“三促进”呈现良好势头

从2008年下半年开始，广东省在贯彻中央一揽子反危机措施的同时，根据自身实际，提出了“三促进一保持”战略，成效初显。仅仅经历一季度的下滑后，第二季度就实现了止跌回稳，实是来之不易。与此同时，广东利用危机形成的倒逼机制加快提高自主创新能力、促进传统产业转型升级、构建现代产业体系，推进科学发展。

一是实施“双转移”[①]战略，推动区域协调发展成效初显。从2008年以来，广东对“产业与劳动力双转移”实行了全面部署，建立了32个省级产业转移园区，在环珠三角推动新的产业集群。在“双转移”政策推动下，东翼、西翼、北翼在世界经济危机冲击下逆势而上（见表1）。

表1　2009年上半年分地区主要指标增长情况

单位：%

地　区	GDP	规模以上工业	社会消费品零售总额	固定资产投资	地方一般预算收入
珠三角	7.0	3.3	13.6	11.3	5.3
东　翼	9.6	12.5	19.4	29.6	12.1
西　翼	7.7	5.8	18.9	23.9	6.0
山　区	8.1	12.2	18.3	14.5	9.3
全　省	7.1	4.4	15.0	15.5	2.3

资料来源：广东统计信息网。

二是快速推进实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》，加快珠三角大都市圈的整合和一体化进程，为危机冲击下的经济发展注入了新的

① “双转移”是广东省委十届二次全会与会代表们达成的基本共识，指珠三角劳动密集型产业向欠发达地区转移、欠发达地区劳动力向当地二、三产业和珠三角发达地区转移，从而实现全省共同富裕、共同繁荣。



活力和动力。特别是把推进同城化基础设施建设和反危机冲击政策结合起来，有力地拓展了内需，促进了投资。

三是广东新十项工程和200项重点安排项目不仅有利于调整优化广东科学发展布局，而且正在成为推动经济平稳较快发展的新“引擎”，其投资带来的累积效应将有望加快经济的回温复苏。特别是《关于加快发展服务业的实施意见》的实施，不仅有利于优化广东产业结构，强化服务业在下一周期经济成长中的第一引擎作用，加快推进构建现代产业体系，而且将有力地改善广东的投资环境。

四是加快推进新一轮体制改革。危机的冲击为推进体制改革提供了新的动力。深圳再当体制改革的排头兵，推出了《深圳市综合配套改革总体方案》，从六个方面实现重点突破。广东省国资委利用危机冲击的倒逼机制，拟从优化国有经济布局、调整省属企业板块战略、促进自主创新、完善企业法人治理结构等方面加快推进国企体制改革。

五是不少地区高度重视扶持中小企业市场经济主体建设。深圳市正在拟定促进民营经济发展的规划和政策法规；佛山市近几年根据本地情况，不断创新政策，扶持民营企业做优做强，实现了经济的平稳高速发展。

六是在力稳外需的同时，全力拓展内需市场。不仅缓解了危机冲击下的市场压力，而且对于调整广东产业发展的内外需市场布局，都将产生长远的影响。

七是在化解危机对社会冲击中，大力推进民生工程与和谐社会建设。作为受危机冲击的一个重要副产品，就是给全省各级党委、政府上了深刻的一课，结束了对传统路径依赖的幻想，大大提高了“三促进”和推进科学发展的自觉性和主动性。

（二）反危机冲击中显示的一系列复杂情况凸显“三促进一保持”存在一系列深层次矛盾和问题

从表层情况看，虽然广东经济运行基本止跌回稳，但存在一系列不稳定因素。一是回稳基础还不牢固。从三次产业增长动力看，主要依靠三产特别是非生产性服务业，而二产特别是工业表现不足。进出口降幅虽有所收窄，但仍呈两位数的下降，2009年进出口要保零增长的希望不大。二是从上游行业——能源看，发电量、用电量仍处在负数。三是来源于广东的财政收入降幅仍高达

25%以上。四是企业对经济前景信心还未真正恢复，抑制了近期企业特别是民间投资活力。五是反危机冲击对策突出了政府主导的基础投资，但是四两拨千斤的传递效应不明显，如果政府主导的投资不能有效传递到市场和民间，就有可能引致通胀。

从深层次情况看，这次危机的冲击暴露了广东经济持续发展的一系列深层次矛盾和问题。一是广东长远发展战略还需要进一步确立和完善，特别是确立经济持续成长的开放型经济体系构建战略和产业战略。二是如何在明晰的发展战略指引下，设计广东中长期发展的相对稳定的政策体系，更好地保护地方产业的持续创新和成长，特别是完善广东持续发展的动力系统。三是广东体制改革和机制创新仍然大大滞后于经济社会发展和国内外形势变化需要，特别是地方金融的发展和创新，仍成为经济持续发展的突出瓶颈。四是反危机冲击的资源配置与经济发展动力结构不相适应，资源进一步集中到政府主导的领域和国有经济领域，呈现“国进民退”的倾向，不利于借助危中之机加快构建广东经济持续发展的动力体系和市场主体。五是后危机时期世界经济格局正在出现新的变化，我们必须要适应变化全面调整和创新经济国际化战略。六是面向下一经济发展周期，技术创新、产业组织创新和商业模式创新仍与广东经济持续发展不相适应。

三　深入推进“三促进一保持”所面临的环境分析

（一）国际经济形势

可以判断，这次危机是自20世纪后20年发生的第四次新技术革命推动的第五长波周期上升期的一次重要调整期，特别是在知识产业革命和经济全球化推动下，人类财富生产方式和国际分工格局变革中矛盾爆发后的调整磨合期。这次危机一方面给全球经济带来巨大冲击，另一方面又聚合了深化全球财富生产方式变革的巨大能量。在此基本判断下，当前国际经济形势有几个重要特点或走势。

1. 全球经济危机已基本触底，但复苏仍需时日

目前全球经济的主要区域先后开始出现一些积极的动向，有可能在明年逐步转向复苏，近一个月一些国际机构已开始调高对2010年全球经济增长率的预测。

但我们对形势的研判仍需审慎，目前，除新兴市场外，欧美发达市场在原有结构内尚未看到推动新一轮经济增长的动力和空间，新的产业变革还未成熟。所以在未来相当一段时间内，欧美经济将处于由冷转低温状态并持续徘徊，难以出现经济增长的中、高温，特别是欧美国家债务庞大，可能将相对恶性滚动一段时间，抑制其经济的复苏。

2. 经济全球化将进入深度调整

经济全球化进程将减缓并酝酿新的变革，新兴市场经济国家参与经济全球化的方式和格局正面临重大调整，短期内也难以有巨大增长动力释放。欧美发达国家消费方式的调整使得新兴国家依赖欧美国家消费扩张拉动经济增长的前景暗淡；新兴经济国家将加强相互开放、合作，形成新的国际发展空间，一定程度出现与欧美经济相对“脱钩”的趋势（但不会真正“脱钩”）；全球贸易保护主义抬头，引发贸易摩擦增多，资源战略博弈将会加剧。

3. 全球经济将继续处于不均衡状态

后危机时代的一大特点，就是全球经济将处于不均衡状态。全球金融危机使发达经济体遭受重创，新兴经济体加速崛起，世界经济力量旧均衡被打破，新均衡有待重新建立，新旧秩序的博弈和斗争将使全球经济继续处于不均衡状态。世界经济增长的差异明显扩大，发展中和转轨经济体的经济增长速度持续明显高于发达经济体，“多极增长”的世界经济发展新格局将出现，涵盖主要新兴经济体的二十国集团将代替由发达国家组成的八国集团成为未来决定世界经济的主要力量。

4. 全球产业发展与分工呈现新态势

每一次大规模经济危机都会带来产业的大调整和全球分工格局的深刻变化。这次危机也不会例外。目前，全球产业经过这次经济与金融危机的冲击，正处于调整与恢复时期，并呈现新趋势：发达国家和新兴工业国共同成为向外进行产业转移的主体力量；国际产业转移已进入技术密集型、资本密集型、劳动密集型产业转移并存的阶段；产业分工优势链环两端化；在新的国际产业分工格局里，中国越来越成为世界制造业基地；全球生产网络不断深化，知识密集型的高附加值服务外包和转包活动日趋活跃；环太平洋经济圈国际分工呈现出水平型分工更加深化、同一产业内分工更加发达，垂直型分工更加细化的多元化、多层次新趋势；全球产业结构进行低碳化调整，欧美国家将加快新兴产业，特

别是新能源、新材料、医药健康和环保产业的开发；智能化产业将成为IT产业的新成长空间。

（二）国内经济基本态势

国内经济基本态势正处在收缩下滑→止跌回稳→回暖复苏的过渡点上。危机作为两个发展周期的转换点（转换机制），当前的局势有三点判断是可以肯定的：一是这次危机的核心冲击波已经过去（2008年10月至2009年第一季度）；二是无论世界经济或国内经济，下一步走势必定走向下一发展周期的上升轨道；三是目前正处于两个发展周期的过渡区间。

四　深入推进“三促进一保持”的对策建议

根据当前国际国内和自身经济发展新趋势和新要求，广东下一步应对危机的战略应该调整为：在“保增长”的基础上加大“三促进”力度。通过深入体制机制改革，加快经济转型，为迎接世界经济新一轮发展做好准备。

（一）处理好保增长与促转型关系

保持经济平稳增长是基础，但只有建立在转型升级基础上的增长才是可持续的。要适时调整以GDP为导向的政策取向，构建以经济转型和结构优化为导向的政策取向。危机必定带来变革。此次全球金融危机，必定引发世界经济政治格局的大调整以及人们生活方式、消费方式的调整，广东只有利用危中之机，加快经济转型，才能适应自身发展需要，更好地应对全球经济大变局。否则，广东将有可能丧失先发优势而失去目前在全国经济中的地位，并逐渐被边缘化。

（二）调整市场战略，构建支撑经济持续发展的多元市场体系

要依据全球经济新走势，调整广东参与全球国际产业分工战略，赋予国际市场多元化战略新的时代内涵，构建合理的全球市场布局。具体为“四力”：一是力稳欧美市场；二是力辟新兴市场，特别是两东（东南亚、东欧）、两南（南美、南非）市场；三是力拓内需市场；四是力创高端市场，即通过加快技术创新和高新产业、文化产业发展，拓展高端市场。

（三）调整增长动力结构，强化持续发展动力

调整优化经济发展动力体系，保障经济持续、高速、平稳发展。一是扩大内需、巩固外需、稳定投资，形成“三驾马车”并驾齐驱的局面；二是稳住一产、强化二产，突出三产，形成“三二一”产业动力序列体系；三是稳定外向型投资主体，提升民营投资主体，改善国有投资主体，力促由政府投资主导向社会投资主导转换；四是稳定提升传统产业，开拓高端产业，形成可持续的产业体系。这里特别强调两个问题：

1. 从依靠外需到内外需并重转变

随着危机中后期发达经济体消费方式的变革，从依靠外需到内外需并重是今后广东经济平稳较快增长关键性问题。特别是随着广东由小康向富裕小康转变，大众高消费时代将降临，广东需要抢抓扩大内需机遇，多形式开拓国内市场。

2. 从政府投资向社会投资转变

民间市场主体，始终是市场经济繁荣发展的基础。如果政府主导投资不能有效拉动社会投资，既会引致巨大风险，也不能实现真正、持续的经济复苏。因此，从培育基础性市场主体、增强发展自主性出发，广东下一轮经济刺激计划应当制定启动民间投资和扶持中小企业走出困境的一揽子解决方案。

（四）加快体制改革，推动发展动力转换

如果说，广东30年的高速发展动力主要来自中央自上而下“放权”（当然也包括区位优势和广东人敢闯敢干的务实精神），那么未来30年的发展动力则主要来自广东自身体制机制创新。但目前，体制改革、机制创新和政府职能转变的滞后，使广东改革开放以来形成的体制优势逐步消解，旧体制的复归正在恶化广东的投资和发展环境，致使企业生存越发艰难，许多优质企业流失。因此，我们需要全力加快推进体制机制创新，通过改革进一步解放生产力。

（五）以珠三角城市圈一体化、同城化促进内需扩张，并带动环珠三角协调发展

扩大内需的“牛鼻子”是城市化。广东、特别是珠三角城市带正进入二次城市化或城市现代化新阶段。城市化和再城市化不仅将进一步提升区域竞争力，

而且会创造巨大的新需求；不仅扩大政府或社会的城市开发建设需求，而且也是提高居民的需求能力、促进消费扩张、提升消费品质的重要动力。要继续抓紧落实《珠三角地区改革和发展规划纲要》，扩大内需，优化发展格局；同时以“双转移”为抓手，继续推进区域协调发展，全面均衡提升全省消费水平和需求能力。要与内地二、三梯度地区特别是泛珠三角区域进入工业化快车道相呼应，进一步发挥广东两个市场、两种资源、两个分工接合部、辐射带的地缘优势，大规模拓展区域间产业分工与合作。

五　突出培育市场经济主体，全面提升运用财富和创造财富能力

进入21世纪以来，广东金融存贷顺差越来越大。这表明，广东运用财富、创造财富的能力与财富的增长扩张越来越不适应。解决这一矛盾，关键是两点：一是改善投资营商环境特别是制度和金融环境，同时不断增创经济地缘优势；二是培育现代市场经济主体，即企业家和企业。企业和企业家是直接支配运用财富创造财富的承担者，没有富于创新力、竞争力的现代企业和企业家，就不可能有持续发展的国民经济体系。应把制度创新，培育市场主体作为核心战略任务及战略基础，持之以恒地认真抓好。

要实现“三促进一保持”，还必须处理好如下关系：一是协调好保民生与促发展关系；二是协调好政府主导作用与发挥市场基础性作用的关系，从重产业向重企业转变，更加注重培育市场主体；三是协调好传统产业与新兴高端产业关系，在大力推动新兴高端产业发展的同时，着力巩固和提升传统产业；四是协调好经济发展与金融创新关系，通过金融创新提升金融服务能力。

广东“双转移”政策效应评估

向晓梅　吴伟萍*

摘　要：促进产业和劳动力“双转移”，是广东省委省政府顺应市场规律而做出的全局性战略决策，也是积极应对当前国内外经济形势变化，调结构、保增长的重要抓手。“双转移”战略实施一年多来，已取得明显成效。然而，在推进“双转移”过程中仍存在不少障碍，特别是在国际金融危机的冲击下，一些深层次矛盾更加凸显。为此，要着重处理好“双转移”与保增长的关系、政府引导与市场推进的关系、转入转出地双方政府的合作机制等关键问题，强化规划引导、目标考核和政策扶持，促使“双转移”工作有序有效推进。

关键词：“双转移”　广东　政策评估

一　广东“双转移”战略实施成效总体评估

1. 对“双转移”战略实施成效的基本判断

改革开放30年来，广东经济快速发展，但同时也存在发展方式粗放、产业层次偏低、区域发展不均衡、资源环境约束突出等深层次矛盾，特别是珠三角劳动密集型企业面临着加快转移和转型升级的巨大压力。在此背景下，2008年5月，广东省出台了《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》及一系列配套文件，旨在推动珠三角产业有序转移、集聚发展，在粤东西北地区打造新的增长极，促进劳动力素质提高，形成以珠三角为核心、辐射粤东西北地区、区域产业

* 向晓梅，广东省社会科学院产业经济研究所所长，研究员；吴伟萍，广东省社会科学院产业经济研究所所长助理，研究员。



协调发展的格局。产业和劳动力“双转移”战略实施一年多来，已取得明显成效。

从总体上看，“双转移”战略是广东省委省政府基于对市场经济规律的理性把握，以科学发展的新视角谋划广东未来发展而做出的长期战略决策；也是站在新的历史起点上，积极应对当前国内外经济形势，转变发展方式，调整优化结构，保持经济平稳较快增长做出的重大抉择。尤其在国际金融危机背景下，“双转移”战略成为了广东抵御金融风暴、刺激经济增长的加速器，也是提升珠三角、带动粤东西北地区的“主抓手”。2008～2009 年上半年，广东已认定省级产业转移工业园 33 个，入园项目 1895 个，累计实现工业总产值约 658 亿元，创利税超过 50 亿元，同时全省累计新增转移就业约 176 万人，对广东经济社会发展产生了一系列的积极影响。

2. 从产业转移路径来看，政府引导与遵循市场规律相结合，产业有序转移格局逐步形成

“双转移”战略的基本立足点是发挥市场在资源配置中的基础性作用，引导资金、劳动力等要素资源优化配置；政府顺势而为，侧重在宏观上指导和推动工作，营造有利于“双转移”的环境。广东省政府有关职能部门出台了一系列配套政策文件，包括产业转移区域布局、共建省重点产业转移工业园对口合作、农村劳动力转移就业培训等；同时采取竞争式扶持办法，加大财政投入力度。通过制订有关优惠政策，在产业转移园区形成成本洼地，运用市场机制引导资金和各项生产要素向产业转移承接地集聚。

“双转移”战略实施一年多来，全省产业有序转移的格局逐步形成。目前产业转移布局的主要特点表现为：（1）在成本上升、土地紧张等因素构成的转出推力下，珠三角部分劳动密集型产业沿着交通干线按照距离珠三角的远近进行布点，逐步转移到劳动力和土地成本较低的粤东西北地区，形成一小时经济圈、两小时经济圈等“扇状”转移趋势。以皮鞋行业为例，珠三角地区规模以上皮鞋企业的工业产值占全省的比重从 2003 年的 98.2% 下降到 2008 年的 86.2%；而珠三角地区外围的清远市皮鞋产值比重大幅度增加，从 0.9% 上升到 11.7%。（2）出于规模扩张、市场和产业链配套的考虑，对区位及交通运输条件要求较高的部分高新技术产业或配套产业，开始向交通便利、资源丰富的环珠三角地区梯度转移，延伸产业链。如广州（梅州）产业转移工业园与广汽集团等企业进

行产业互补对接，着力建设珠三角汽车产业的配套基地。（3）由于基础设施、环境容量等因素限制，石化、钢铁、船舶等重化工业开始逐步转移到港口条件好、环境承载能力相对较大的粤东西两翼沿海城市。如广州（湛江）产业转移工业园利用湛江的天然深水良港优势，同时承接了1000万吨湛江钢铁基地项目和中科合资广东炼化一体化项目，力争打造成世界级的临港重化工业基地。

3. 从转入地的结构调整和区域发展来看，粤东西北地区加快产业结构升级步伐，区域协调发展初具雏形

“双转移”战略实施以来，粤东西北地区通过承接珠三角的转出产业，加强了与珠三角的产业合作和配套发展，推动了结构升级。2009年上半年，33个省级产业转移园入园项目1895个（含意向项目），总投资额3532亿元，实现工业总产值357.52亿元、利税22.75亿元，同比增长12.38%和11.99%，对当地经济的带动效应初步显现。

通过“双转移”战略的实施，粤东西北地区快速发展，全省区域发展差距扩大的趋势正在得到遏制。在国际金融危机冲击的背景下，2008年粤东西北地区GDP分别增长13%、10.2%和12.6%，均高于全省10.1%的水平。粤北山区作为最早受益于珠三角产业转移的区域，率先异军突起，主要经济指标增速连续六年超过全省平均增速。其中，河源市提出反传统、反周期、反梯度的“三反”发展思路，利用自身的资源、生态和区位优势，着力发展新电子、新材料、新能源、新医药“四新”产业，加快了具有河源特色的现代产业体系建设步伐。同时，粤东西两翼发展势头迅猛。2009年1～5月，受金融危机影响，全省经济增速仅为5.8%，但粤东4市逆势上扬，GDP增速仍达到9.2%，在全省四大区域中增速最高。

4. 从转出地的产业结构来看，珠三角加快布局战略性新兴产业，结构优化升级成效明显

“双转移”战略实施以来，珠三角地区各市都把推进产业转移作为实现结构优化升级、构建现代产业体系的重要手段，利用“腾笼换鸟”的契机和金融危机的倒逼机制，加快发展先进制造业和现代服务业，抢占高端产业发展的高地。随着劳动密集型、资源密集型产业的向外转移和战略性新兴产业的加快布局，珠三角产业结构逐步实现从轻型化到高级化和适度重型化的转变。2009年上半年，珠三角劳动密集型产业产值比重明显下降，其中深圳、佛山、珠海、东莞下降幅

度均超过2个百分点。各市产业结构优化升级成效明显。广州通过“腾笼换鸟”，加快引进建设新加坡知识城、LG 8.5代液晶面板等一批高端项目。深圳大力淘汰高能耗、高污染的落后产能，高新技术、现代金融、现代物流和文化四大支柱产业占GDP比重不断提高。佛山在加快传统产业转移和改造提升的同时，引进了奇美电子、彩虹OLED、薄膜太阳能等优质项目，产业结构得到明显优化。

5. 从区域可持续发展来看，工业集约发展和环境保护取得成效，科学发展局面逐步显现

各地政府在产业转移过程中开始重视环境保护和土地集约发展问题，在规划、环保、投资强度、产出效益等多方面明确入园项目的准入条件。经认定的省产业转移工业园严格执行建设项目环评和“三同时”制度，对于达不到要求的新建项目不批准建设，从而加快了粤东西北地区走环保、集约型的工业化发展道路的步伐。2009年2月，省环保局联合多个部门对省政府认定的30个省产业转移工业园的环境保护执行情况进行了专项督查。督查结果表明，一半以上的转移园单个项目环评执行率达到了100%。各地并未因产业转移而对环境和生态造成大的破坏。相反通过将工业项目集中在园区，统一治污，有助于降低整体的环保成本，保护当地环境。以河源市为例，实行对进园项目实施污染物排放总量进行环保前置审批，坚持环保不过关一票否决制度，4年间先后拒绝了400多亿元的污染项目落户，走出一条“园区式、低污染、好效益”的新型工业化道路，成为广东唯一未现酸雨的地级市，被评为全国5个“生态环境保护最佳范例城市”之一。

6. 从产业转移双方合作机制来看，转出和转入地政府不断完善创新合作机制，合作共赢模式初步形成

在产业转移过程中，一方面，转出地和转入地双方政府基本形成了推动产业转移的政府合作工作机制。目前粤东西北地区各地级市，已基本确定了与珠三角地区地级市之间的共建产业转移工业园的合作关系，合作双方协议共同开发管理产业转移工业园并进行利益分成。另一方面，进一步确立和完善了双方政府对产业转移园的资金投入机制。2009年出台的《关于抓好产业转移园建设加快产业转移步伐的意见》明确规定，珠三角各地级以上市（江门市除外），每年在新增财政收入或一般预算安排中，安排不少于1亿元用于合作共建产业转移园建设，

确保园区建设有持续稳定的资金投入。

与此同时，产业转出方和转入方政府不断创新合作模式。如广州（梅州）产业转移园成功探索出产业对接的“强华模式”，即广汽集团通过资本、管理、技术等方面对梅州强华汽车无刷发电机公司的转移嫁接，提升了梅州本土企业的整体水平，也有利于广州企业的低成本扩张和腹地拓展，这一共赢模式是“双转移”合作模式的有益探索。

7. 从劳动力转移来看，劳动力技能素质和区域配置明显优化，粤东西北地区劳动力结构不断改善

“双转移”战略实施以来，产业转移带动劳动力培训和转移，促使欠发达地区人口总量和结构改善，初步形成了农村劳动力技能提升、人力资源配置明显优化的局面。产业转移工业园大量吸纳当地农村劳动力，加快了农村劳动力向第二、三产业转移。2009 年上半年，33 个省级产业转移工业园吸纳劳动力约 32.7 万人，其中本地劳动力 20.68 万人，占 63.2%。在劳动力转移过程中，全省建立了“普惠性”的农村劳动力培训转移就业政策体系，省财政 2008～2012 年每年安排劳动力培训转移就业专项资金 10 亿元以上，按照 1400 元/人的补贴标准专项用于农村劳动力技能培训转移就业。2008 年全省组织农村劳动力技能培训 58.5 万人，转移就业 106.4 万人；2009 年 1～4 月，全省组织开展农村劳动力技能培训 16.1 万人，转移就业 39.6 万人，分别同比增长 17.6% 和 45.6%。

二　推进“双转移”应着重处理好六大关键问题

在充分肯定成绩的同时，必须认识到，推进“双转移”是一个长期的过程，现在还只是刚刚破题，在推进过程中还存在一些障碍，特别是在国际金融危机的冲击下，一些深层次矛盾更加凸显。为此，应该着重处理好以下六大关键问题：

1. 处理好双转移与保增长的关系问题，把“双转移”与“保增长”统一起来，推动产业发展上新台阶

“双转移”与“保增长”是内在一致的，“双转移”的核心就是要调整产业结构，促进产业的转型升级，促进经济的稳定持续增长。在国际金融危机背景下，珠三角部分以加工贸易为主的地区受到的冲击尤为明显，一个深层次的原因在于，这些地区没有及时把劳动密集型低端产业转移出去，产业转型升级步伐较

为缓慢，导致抗风险能力弱，难以实现经济的持续稳定增长。而从广东各地的情况来看，凡是抓“双转移”行动快、力度大的地方或企业，在此次危机中受冲击程度就相对较轻。比如佛山和清远，在危机冲击下逆市走强，2009年前三季度GDP增长率分别达到12.9%和15.1%，高于全省增长水平，这与他们较早地大力度推进“双转移”紧密相关。由此可见，应对危机保增长，广东更需要自觉地把“双转移”与保增长统一起来，适时推动产业结构升级，促进发展模式转变，既为当前保持经济平稳较快发展积极努力，又为今后实现经济快速发展创造条件。

2. 处理好“双转移”进程中政府引导与市场推进的关系问题，把政府“有形之手”与市场“无形之手”有机结合起来，实现产业资源与劳动力资源的优化配置

产业转移和劳动力转移是经济发展到一定阶段的客观规律。“双转移”战略是遵循市场规律而做出的重大决策。然而，目前在实施过程中也存在不少问题，如部分地区对于某些不符合当地产业规划的企业进行强制性干涉，没有充分发挥市场倒逼机制的作用，因而损害了部分企业利益，衍生出一些社会问题；还有部分发达地区的地方政府为了使税收不外流以及保证较高的GDP增长率，不考虑自身的资源禀赋特性，采取种种措施限制区内的企业外迁，延缓了企业转型升级步伐；也有一些地区因政府调控力度不足，导致产业转移园区布局缺乏统筹规划和合理分工，公共基础设施脱节，影响了“双转移”工作推进。针对上述问题，政府应更多在宏观上引导，在改善要素供给条件上予以扶持，而企业是否转移、向哪里转移、资金和劳动力如何配置，都要由市场主体根据市场需求决定，政府不应行政干预。只有通过政府“有形之手”与市场“无形之手”联动互补，才能实现产业资源与劳动力资源的优化配置，加快广东产业转型升级步伐。

3. 处理好“双转移”与欠发达地区反梯度发展的关系问题，注意“引资”与“带动”并重，积极培育新兴产业

欠发达地区承接产业转移过程，同样也伴随着产业升级。经济发展虽然有梯度，但现代产业不是发达地区的专利。在“双转移”进程中，欠发达地区完全可以利用后发优势和自身的资源、生态和区位等优势，跳过粗放型的低端产业发展阶段，直接引进和发展高端产业和新兴产业，实现跨越式发展。目前珠三角地区产业转移仍以劳动密集型产业和资本、技术密集型产业的劳动密集型加工环节

为主，往往存在投资规模小、技术含量少、附加值低的问题，在一定程度上抑制了欠发达地区较快实现产业升级；部分欠发达地区过多注重“产业转移”，在“产业升级”方面仍不够重视，造成产业“仅转移不升级”的情况，陷入产业“低端锁定”的陷阱。事实上，欠发达地区也有反梯度发展的可能。河源反梯度发展高端产业的成功案例就说明了这一点。欠发达地区承接的产业转移导向，应该重点引入市场前景好、污染较小的珠三角企业的新增产能及关联度较强的配套产业，或是在原有优势行业上延伸开发以及产品设备更新换代的项目，以及来自其他更高经济梯度的产业扩散和新兴产业的引入。

4. 处理好转入转出地双方政府的合作机制问题，探索建立联手共建的利益分享模式，夯实推动“双转移”的长效机制

联手共建产业转移园是一种互利双赢的组合。“双转移”战略要求珠三角地区支持欠发达地区产业转移园区的规划投资、开发建设及招商推介，同时也可以协议获得一定时期的园区企业税收分成。但在实际操作中则凸显了一系列矛盾。主要表现为：一是欠发达地区政府表现出的单方面积极性，与珠三角某些地区政府方面缺乏热情形成对照。在现行财税体制下，珠三角地区基层村组在产业转移中没有直接得益，加上补偿机制尚未到位，对推动产业转移缺乏足够的积极性。同时受金融危机影响，珠三角部分地市担心产业转移带来产业“空心化”的情绪有所抬头，在一定程度上减缓了产业转移进程。二是联手共建模式的互利基础较弱，部分地方政府的合作流于形式，共建产业转移园区的合作协议缺乏有效行政约束。目前，除少数园区外，省产业转移工业园的珠三角合作方协议承诺的扶持政策，尤其是资金和项目等方面的扶持大多未能按时足额落实到位。两地合作共建较多采用自由“结对”方式，受人情左右、变数大，也容易产生新的资源分配不平衡现象。针对这些问题，应该全省统筹，着力从目标考核、财政投入、激励机制方面做文章，建立双方合作共建的长效机制。

5. 处理好“双转移”与“三型”社会建设的关系问题，有效控制落后产能向欠发达地区边缘扩散，“既要金山银山，也要绿水青山”

当前广东正处于工业化中后期发展阶段，重化工业的快速发展增大了资源环境的压力，珠三角落后产能有向粤东西北地区扩散的趋势，欠发达地区工业经济扩张与环境保护目标的冲突开始显现。目前在广东的每个欠发达地区，通常都有若干个工业园或产业转移园区分散于各乡镇。为了争取省财政扶持和突出示范效

应，经省政府认定的产业转移园区基本都会拒绝高污染产业入园，但其他不少工业园却没有严格执行此类限制，而某些地方政府为提高招商业绩，甚至会推介这类企业入驻工业园。因此，欠发达地区边缘乡镇的一些工业园就成了污染产业的避风港。针对这些突出问题，迫切需要把好污染扩散关，从严把关欠发达地区工业园的企业入园标准，努力形成节约型、清洁型的产业结构。事实也证明，欠发达地区完全可以走低碳型、生态型、循环型经济“三型”发展之路。如前文提到的河源市，其在承接产业转移中始终坚持环境优先的做法，值得欠发达地区借鉴。

6. 处理好产业转移与劳动力转移的关系，坚持劳动力转移与产业转移协同推进，加强劳动力技能培训，提升从业者整体素质

“双转移”的实质就是人力资源和产业资源在空间布局上的优化配置。劳动力转移，既包括欠发达地区劳动力向当地二三产业和珠三角地区转移，还包括珠三角地区现有的大量外来工向欠发达地区转移。许多地市都针对劳动力技能培训转移就业进行了积极探索。但目前，珠三角地区的劳动力素质仍然偏低，技能培训项目与市场需求的匹配性较差；欠发达地区尚缺乏吸引人才、留住人才的良好环境，各种专业技术人才和复合型人才较少，农村劳动力转移就业稳定性不高。因此，推进农村劳动力转移，既要以就业技能培训为突破口，以提高整体素质为根本，又要与产业结构调整升级相一致。在产业转移进程中，要大力推进职业技能培训，努力实现农村劳动力有序化、规模化、技能化转移。

三　有效推进“双转移”战略的政策建议

1. 省政府层面：强化规划引导与政策扶持

加强规划引导，完善目标考核。要求各地根据《广东省产业转移区域布局总体规划》，结合《珠三角改革发展规划纲要》和全省主体功能区、土地利用、环境保护、城镇体系等相关规划要求，制订本地区产业转移规划。同时，对各地政府及省产业转移工业园开展目标责任考核评价，把“双转移”工作纳入经济社会发展规划和年度计划中，并作为政绩考核的重要内容。

加大用地扶持力度，规范财政资金使用。坚持集约用地，积极盘活存量建设用地。对规模大、成效好的产业转移工业园的用地指标，给予优先支持。加强对

全省推进“双转移”各专项资金的使用监管，做到专款专用。省有关部门在安排各相关专项资金时，对落户产业转移园内符合有关专项资金扶持条件的项目，应给予重点扶持。

建立健全合作共建机制。健全珠三角地区对粤东西北地区的对口合作机制，创新产业转移工业园共建模式，积极探索转出地与转入地政府税收分成方式。

2. 转出地政府：提升产业层次，制定产业转移援助政策

适当提高产业标准、加强对产业转移的分类指导。珠三角各市应制定行业准入差别对待政策，提高产业的用地、能耗、水耗和污染物排放标准，限制低效益高能耗项目发展；同时制定产业转移援助政策，在资金援助和劳动力安置方面提供帮助，引导低附加值劳动密集型产业有序转移，并加快优势传统产业转型升级。

引导企业发展高端产业和总部经济，推动产业向价值链两端延伸。通过财政、税收等政策倾斜，扶持新电子信息、生物医药、新能源、新材料、环保等战略性新兴产业的发展。加速推动珠三角由“加工基地”向“总部经济”转型，抢占研发、设计、品牌、营销等价值链高端环节，实现资源再配置。同时，加强与港澳台及东盟的紧密产业合作，推进大区域的产业链延伸，开拓更为广阔的国际市场。

3. 转入地政府：营造发展环境，做好配套产业

营造适宜产业发展的软环境。进一步改善投资环境、政务环境、信用环境、法制环境和人文环境。提高转入地在出口报关、商品检测、物流、金融、法律、咨询等领域的服务水平。

环保优先，设定合理的产业准入门槛。粤东西北地区要设定符合当地产业发展的环保、能耗和安全标准，对产业转移园入园项目严格执行环境评价和“三同时”制度，严格控制引进限制类项目，严禁引进产业政策规定的淘汰类项目。

做强特色产业集群，“反梯度”培育新兴产业。产业转入地政府应结合本地资源优势和经济特点，促进特色产业规模化、集群化，发展配套产业。重点扶持高成长型、创新型的本土民营企业，增强产业对接主体的竞争力。有条件的地市应发挥“后发优势”，直接引进和培育高端产业和新兴产业，走反梯度发展之路。

4. 产业转移园区：创新管理模式，完善承接环境

大胆创新园区管理体制和开发机制。加快构建精简、统一、高效、便捷的园区管理新体制。积极借鉴和探索以企业为主体的园区开发机制，推行园区经营性项目的市场化运作、企业化管理。

坚持优质服务，完善承接环境。全面推行项目全程跟踪服务、专责小组上门服务等，打造技术研发、企业孵化、信息咨询、培训、市场推广等公共服务平台。

注重“择商选资”，开拓招商新思路。提高招商引资的准入门槛，创新招商方式，按照“龙头项目—产业链—产业集群”的招商思路，强化产业链招商。

“双转移”战略背景下珠三角产业集群升级研究

林平凡　高怡冰　刘　城*

摘　要：珠三角产业集群是本区域经济转型升级的主体，在广东实施“双转移”战略的深化阶段，应把重点放在产业升级上。珠三角产业集群要及时补充更高级的产业形态，积极、主动培育价值链的高端环节，以全新技术和运营模式为支撑，培育新兴高新技术产业，建立产业集群创新的长效机制。

关键词：珠三角　产业集群　升级

广东“双转移”战略实施过程中，恰逢世界范围的金融危机，使珠三角这一“世界工厂”面临严峻挑战，但也带来了前所未有的发展机遇。借金融危机之力，加快改变珠三角产业低端化特征和产业结构不合理的状况，是“双转移”战略实施的重大策略。

在“双转移”战略深化实施过程中，广东应把重点放到建设现代产业体系，实现珠三角产业升级上。本文认为，珠三角的产业集群是推动“双转移”战略深化实施的主体，要通过珠三角的传统产业就地升级和培育新兴高新技术产业，加快珠三角产业集群升级。

一　珠三角重点产业集群[①]的发展现状

经过多年的培育和发展，产业集群已成为珠三角发展经济、凸显竞争优

---

* 林平凡，广东省社会科学院企业管理与决策科学研究所所长，研究员；高怡冰，广东省社会科学院企业管理与决策科学研究所，助理研究员；刘城，广东省社会科学院企业管理与决策科学研究所，助理研究员。

① 本文的“珠三角重点产业集群”包括珠三角地区进入广东省第一、二、三次评出的产业集群示范区名单和第四批参选产业集群示范区的产业集群共41个。

势、完善产业结构的重要依托，并在成长过程中，形成了自身的发展特点。

（一）珠三角产业集群成为当地经济发展的支柱产业

珠三角地区已经形成了不同发展层次、不同发展阶段和不同规模的产业集群。目前珠三角产业集群特色产业已经成为推动当地经济发展、竞争优势突出、产业特征明显的支柱性产业。2008 年，珠三角 41 个产业集群示范区实现特色产值超过 7800 亿元，占当地工业总产值比重接近 36%，产值超过 100 亿元的有 29 家。产业集群成为促进当地就业的主要组织形式。产业集群是大规模就业的吸收器，可以很好地解决就业，在拉动地方经济强劲增长的同时，不仅本地居民就业充分，而且还吸引着大量的外来劳动力。珠三角产业集群在极大地促进当地经济发展的同时，也带动了就业，为社会经济稳定发展作了重要贡献。2008 年，珠三角产业集群升级示范区吸纳就业人数超过 300 万人，占当地就业人数比重超过 30%，平均每三个就业人口中至少有 1 个在产业集群内企业工作。如 2008 年，广州花都狮岭镇皮具产业集群就业人数占当地就业人数比重已高达 86.5%；东莞石龙电子信息产业集群就业人数占当地就业人数比重超过 70%。

（二）珠三角产业集群形成了比较完整的产业链

珠三角的产业集群在发展过程中不断向上下游拓展，逐渐形成了围绕某一核心环节的较完整的产业链。在珠三角的产业集群示范区中，配套企业/生产企业值最高的企业达到 3/1 以上，也就是说，产业集群中每 100 家生产企业就有 300 多家配套企业，产业集群的配套能力非常强。比如，东莞市虎门镇的服装产业集群，每年销售的服装约占广东省的 30%，约占全国的 20%，虎门已成为以服装产业为龙头、以商贸流通业为主体、相关行业配套齐全的纺织服装生产和销售的产业集群基地。2008 年虎门特色生产企业有 1800 家，其相关配套企业达 250 家。除此之外，虎门现有大型专业服装批发商场 22 家、商铺 1 万多家，在国内外设有专卖店、连锁店 15000 余间，销售网络延伸海外 40 多个国家和地区。虎门服装市场形成了完善的从设计、生产、销售一体化服装产业结构网络。至 2008 年年底，中山古镇工业企业共有 5000 多家，其中灯饰制造企业 2848 家，镇内已形

成规模较大的灯饰配件市场4个，内有塑料、五金、电线等配件企业1000多家，形成了"上下游配套、产供销一条龙"的产业集群经济体系。

（三）珠三角产业集群创新体系逐渐完善，创新能力有较大提升

工程技术研究开发中心和技术创新中心是珠三角产业集群创新能力提升的重要平台。目前珠三角地区已初步建立起以市场为导向、以企业为主体、以产业化为目标、以应用技术为重点以产学研结合为重要方式的产业技术创新体系。2008年，珠三角产业集群示范区中有省级及以上企业技术（工程）中心94个，完成技术创新项目超过3500项，完成技术改造项目2600多项，产学研项目近900项，每个产业集群平均完成技术创新项目、技改项目和产学研项目分别为87项、65项、21项。企业R&D投入近190亿元，每个产业集群平均投入接近5亿元。列入省级以上新产品数198件，平均每个产业集群当年列入省级以上新产品近5件。企业累计获得专利数超过2.1万件，平均每个产业集群获得专利数超过500件。

（四）珠三角产业集群培育了一批企业和区域品牌的建设

珠三角的产业集群凭借成本优势，迅速提升了产品竞争力，扩大市场份额，从而培育出许多著名的产品品牌，区域品牌的知名度、美誉度也得到了扩散，并进一步强化了产品品牌。如佛山顺德获得"中国家电之都"、"中国燃气具之都"称号，虎门被誉为"中国女装名城"，古镇被誉为"中国灯饰之都"等，都是区域品牌的很好注脚。2008年，珠三角地区产业集群示范区平均每个产业集群拥有中国驰名商标、广东省著名商标、中国名牌产品、广东省著名名牌产品分别为2.2个、10.4个、2.7个和9.0个。虎门镇已经有30多个服装品牌获省以上名牌名标称号，其中获得中国驰名商标1个，中国名牌产品3个，广东省著名商标16个，广东省名牌产品20个。

（五）珠三角产业集群以一批发展比较成熟的工业园区为载体

工业园区是产业集群形成的生长点和发动机，同时也是促进产业集群进一步良性发展的载体。截至2008年，珠三角41个产业集群示范区已经建成产业园区的有40家，占97.6%。产业集群所在园区基础设施建设逐渐完善，不仅注重园

区集中供电、供气、供水，还注意园区的环境保护和安全防范。截至2008年，珠三角产业集群示范区累计投入建设资金超过416亿元，当年产值超过7000亿元。珠三角产业集群示范区的各工业园区，环保、消防、安全及集中供水都符合要求和相关规范，集中处理固体废弃物的园区比重超过95%，超过90%的园区集中处理污水，超过60%的园区集中供气。

二　珠三角产业集群是深化“双转移”，实现产业升级的主体

区域经济发展的核心竞争优势就是通过特定的产业优势而形成持续竞争力，而产业集群已成为提升企业竞争力和促进区域经济发展的孵化器。经过多年的发展，珠三角培育了一批比较成熟的产业集群，这些产业集群是珠三角经济发展的支柱。当前，随着“双转移”的深入，珠三角进入调整升级的重要阶段，产业集群将发挥更加重要的主体性作用，为珠三角产业升级和实施“双转移”提供有力支撑。

（一）产业集群发展成熟，使珠三角成为推动“双转移”的策源地

经过20多年的发展，珠三角形成了规模大、层次高、能力强、数量多的制造业产业集群。在发展过程中，许多产业集群突破了原来的行政区划范围，迅速向周边扩散，形成了规模更大、产业链更长的产业集群；而部分城市产业相似的集群，相互渗透，形成了带状产业集群或集团式产业集群。

一是珠三角产业集群特色产业已经成为推动当地经济发展，竞争优势突出，产业特征明显的支柱性产业。

二是产业集群成为促进当地就业的主要组织形式。产业集群是大规模就业的吸收器，可以很好地解决就业问题，在拉动地方经济强劲增长的同时，不仅能实现本地居民充分就业，而且还能吸引大量的外来劳动力。珠三角产业集群在极大地促进当地经济发展的同时，也带动了就业，为社会经济稳定发展作出了重要贡献。

三是珠三角产业集群经过起步阶段和快速发展阶段，正在进入调整升级阶段。在这一阶段，产业集群将围绕着自主创新、品牌培育、管理升级等，推动

集群向高端发展，而这正是珠三角产业升级的核心。同时，珠三角产业集群作为我省产业发展的核心力量，在"双转移"战略实施过程中，成为主导性力量。

然而，珠三角大部分产业集群是传统产业集群，通过对传统产业集群的改造升级，减轻环境压力，进一步优化产业结构，提高抗风险能力，越来越成为珠三角产业集群的迫切任务。所以，珠三角产业集群既是珠三角产业升级的主体，也是欠发达地区产业培育的直接推动力，是实施"双转移"战略的策源地。

目前，随着传统产业集群的转型升级，许多劳动密集型产业已经转移出去，珠三角各市劳动密集型产业产值所占比重已经出现了明显下降，其中深圳、佛山、珠海、东莞降幅均超过 2 个百分点。广东省统计局提供的数据显示，珠三角地区规模以上皮鞋企业工业产值、陶瓷企业工业总值占全省比重分别较 2003 年下降了 12 个百分点和 15 个百分点。珠三角地区各市在经济持续增长的同时，能耗进一步下降，实现了发展水平的不断提升。佛山通过实施传统产业集群转型升级，经济结构进一步优化。2008 年，尽管佛山陶瓷行业经受严峻考验，但是佛山陶瓷及相关配套企业纳税额不减反增，纳税额达 1000 万元以上的企业从 2007 年的 38 家增至 45 家，其中，纳税额超 5000 万元的企业，从 2007 年的 1 家，增至 2008 年的 4 家。

（二）珠三角产业集群成为连接珠三角和欠发达地区的经济纽带

在"双转移"战略实施过程中，转出地产业和转入地产业有着密切联系，甚至形成一个跨越行政区域的更大范围的产业集群。产业集群在产业转移过程中，往往会将生产和制造环节转移出去，而将设计、研发、营销等环节留在珠三角，从而形成两地之间产业链的分工合作，推动两地生产要素流动。而生产要素的迅速流动，也使珠三角和欠发达地区的联系更加紧密，从而使欠发达地区可以更好地融入珠三角。

云浮产业园通过承接佛山的产业转移，拉长建材及其装备制造产业链条、做大产业规模、提升产业层次，带动当地投资增长，为区域经济发展注入新的活力。至 2008 年底，云浮产业转移园共有入园项目 92 个，计划总投资 48.46 亿元，累计已投入资金 41.3 亿元。其中已建成投产项目 80 个，已投入资金 35.67

亿元。据测算，到2011年园区可实现工业产值262.55亿元，项目投产后可实现工业总产值361.5亿元以上，成为云浮新的经济增长极。在解决就业方面，2012年可吸纳劳动力就业9.2万人。

（三）产业转移工业园是珠三角产业集群升级和推动“双转移”战略实施的支撑点

珠三角产业集群升级必然伴随着大量的产业转移，这需要有一个合适的承接点。作为欠发达地区，要承接珠三角的产业转移，也必须建立一个合适的承接点。因此，建立产业转移工业园是必然的选择。产业转移工业园区是承接产业转移、加速产业集聚、培育产业集群的主要载体。发展产业转移工业园，有利于优化资源配置、共享基础设施、集中治理污染、集约利用土地。产业集群是一个网络生产系统，其成本优势、创新优势、市场竞争优势、区域品牌优势等的有效发挥，必须具备一定的条件，如企业之间的协同性、产业结构合理性、物质信息资金流动畅通且手段和途径渠道众多，交易成本低，同时也要具有良好信任和合作关系、新的文化氛围以及宽松的投资环境等。工业园的建设可以为企业创造这些良好的发展条件，有效推进产业集聚以及集群的形成，从而推动产业结构调整与优化。珠三角地区与欠发达地区通过共建工业产业转移工业园，既为本地产业升级腾出了发展空间，同时也为东西两翼及粤北山区的经济注入了新的活力，带动了当地就业，提高了当地居民的收入水平。截止到2009年6月，全省被认定为省级产业转移工业园的园区33个，开发面积13万亩，投入开发资金260多亿元。产业转移工业园已经成为珠三角产业集群升级和推动双转移战略实施的支撑点。

（四）珠三角产业集群升级的重点是新兴产业培育和传统产业升级

珠三角要通过“双转移”实现产业升级，最关键的是必须在旧的产业、旧的劳动力转移后，培育出新的产业、用新的劳动力来补充，而新的劳动力是依附在新的产业之上的。

第一，珠三角在“双转移”过程中，必须通过增强自主创新能力，大力发展新兴产业，发展创新型产业集群。新兴产业一般可分为三类，一是新技术产业化形成的产业，比如在生物工程技术基础上形成的生物工程产业；二是高新技术

改造传统产业形成的新产业，例如改造传统钢铁行业形成的新兴材料产业；三是对社会公益事业行业进行产业化运作后形成的产业，例如国外的传媒产业。新兴产业使区域经济发展由资源依赖型转向创新驱动型，从而实现产业转型与升级，提高整个区域的国际竞争力。

第二，珠三角在传统产业升级过程中，必须重视新的产业链的形成。产业链培育和形成的最佳产业组织形式是产业集群。也就是说，培育完善的产业链只有依托珠三角的产业集群才有可能实现。但集群内能否真正培育起新的产业链，则取决于珠三角产业集群是否能够向研发、设计以及营销环节延伸，从而在制造环节或者是制造环节相对低端部分转移后有新的产业环节进行补充，或者是在新的技术水平上使制造环节成为能源节约型、生态友好型的产业环节，实现传统产业的升级。

三　深化实施“双转移”战略，加快珠三角产业集群升级的对策

珠三角“双转移”战略实施的关键，就是将劳动密集型产业转移出去，为资本和技术密集型产业的发展提供空间。因此，劳动力与产业转移和产业集群升级是同步进行的。珠三角产业集群升级，就是要进一步提高劳动力的素质，减少劳动密集的低端环节，使产业集群成为先进制造业发展的载体，成为构建现代产业体系的重要支撑；就是要依靠自主创新，大力发展资本密集型和技术密集型产业，使产业链向高工艺、高技术、高附加值环节转变；就是要积极融入国际产业链高端。

（一）珠三角产业集群升级的目标

珠三角产业集群要提高劳动力素质，减少国际产业链低端环节在珠三角滞留，使产业集群成为先进制造业发展的载体和构建现代产业体系的重要支撑。而其中的关键点是构建现代产业体系，这是广东省未来产业发展的方向，也是落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的重要举措。因此，珠三角产业集群必须要通过升级，成为先进制造业发展的载体，高级技术人才和密集资本的载体，降低初级劳动力的需求量，并支撑起全省现代产业体系的构建。



1. 珠三角产业集群要成为有自主创新能力的产业集群

珠三角产业集群升级的根本在于培育产业集群的创新能力，通过创造与国际产业转移相对接的产业技术体系，提高产业集群引入国际高新技术和先进适用技术的能力，从而引导国际资本和技术与产业集群发展相结合，增强产业集群的国际竞争力。

2. 珠三角产业集群要能够融入国际产业链高端

产业集群发展升级必须实施高端工业化战略，要自主把握国际产业发展战略机遇，主动切入国际产业链强势环节，逐步构筑经济国际化的自主产业基础。产业集群高端工业化战略，重点是提升国际加工制造业基地战略地位，其主要方向是加速加工制造业由低端、终端向加工制造业的龙头产业、基础产业聚集，逐步建立和提升民营经济在国际加工制造产业链中的掌控能力；此外，要实现产业价值高端化，即努力提升产品附加值，努力提升产业集群的主要产业在国际产业链中的价值增值能力，努力实现以较少的资源、环境和劳动资源代价，获得较大的经济收益。通过产业集群内部企业自主参与国际分工实现广东省结构优化、产业高端化的内涵发展道路。

（二）推动珠三角产业集群升级的对策

1. 建立和完善产业集群发展升级的长效机制

产业集群发展升级长效机制的指向在于制定具有统筹协调、促进资源整合及产业互动的政策，要根据资源环境承载能力和发展潜力，明确各区域产业集群的功能定位，形成各具特色的产业集群发展格局。要进行长远规划，选择战略性产业，合理制定产业集群升级的产业指导，在可持续发展战略原则的指导下，规划布局产业集群，引导产业集聚和人才集聚。要在促进产业结构升级政策中，设计和实施劳动力结构升级规划；要打造产业集群的技术创新体系，提高企业创新能力，支撑企业的产业链拓展和产业拓展；激发企业创新动力，促进企业向研发和营销产业环节拓展，促进产业集群升级到创新阶段，引导企业竞争模式从成本竞争升级到创新竞争。

2. 进一步培育有利于集群企业技术创新能力提升的环境

企业技术创新能力的提升需要政府和企业两方面的环境保障。政府发展核心技术惟有把企业作为研发和应用的主体才能成功，政府的政策惟有把拥有技术创

新能力和实力的企业作为扶持重点，才能使产业和企业品牌获得持续的发展空间和后续动力，最终推动产业集群的整体创新。良好的创新环境是吸引创新人才的基础，也是保证新技术、新工艺和新产品源源不断涌现并快速商业化的前提。宽松的政策环境、完善的基础设施、快捷的信息通道、充裕的资金来源以及创新的文化氛围是良好创新环境的必备条件。在具体政策体现上，必须把鼓励产业集群企业技术创新作为增强广东产业技术创新能力的一个重要目标，把支持企业技术创新列为广东省中、长期科技规划的一项重点任务。在政策上保证企业逐步成为技术创新的决策、投资、开发和收益主体，增强企业的研究开发能力，坚持先进技术引进和消化、吸收、创新相结合，实现市场开拓、技术创新和生产经营一体化；要深入研究和制定保护产业集群内部知识产权的有力措施，进一步为企业技术创新创造良好的法制环境。

3. 建设完善产业集群公共服务长效体系

产业集群以中小企业为主体的组织特征，决定了其具有显著的技术、服务、规模效益的外部性特征。加强产业集群公共服务平台建设，是促进产业集群发展壮大、提高集群竞争力的必然要求。要围绕产业集群技术创新、产品研发、工业设计、检测检验、商贸物流、融资担保、知识产权保护等公共服务方面的需求，进一步集中资源，采取有力措施，大力支持公共服务平台建设，大力完善产业集群公共服务体系，不断提高集群的竞争力和可持续发展能力。要把人才培训、劳动力素质培育变成产业集群公共服务的经常性活动范围。按照财政的公共性、公益性和基础性原则，集中现有资金和政策资源，每年从省财政经费中划出一定比例，用于支持一批重点产业集群公共服务平台建设。

4. 重点培育新兴产业集群

要进一步引导珠三角地区在规划的基础上加快产业集聚，延长产业链，并将产业链切换到国际产业循环中去，培育具有国际竞争优势的新兴产业集群。

第一，加强软环境建设。加强软环境建设，促进外商投资企业进一步发展，提升其竞争力。要抓好现有企业的规范和巩固，使其打好基础扎下根，创造良好的经营环境，以吸引更多的外商前来投资。利用广东区位优势，市场拓展优势，以及良好的研发环境，开放性配置科技资源，吸引更多的外资企业、跨国公司到园区内设立研究开发机构，把先进的运作模式和国际一流的研发能力带入园区。

第二，引导外资企业实现本地化，为园区产业根植性提供外力。对于根植性



强的外资企业，要允许和支持它们的研发机构申请省、市科技计划项目，攻克生产制造中的关键技术；鼓励外资企业为园区发展提出建议，充分发挥外资企业集聚和外向型智力资源优势。外资研发机构取得的发明、发现和其他科技成果，可参与各有关部门组织的各类奖项的评审及评奖。

第三，畅通外资进入的信息渠道。政府有关主管部门定期向外资研发机构发布重大产业项目信息，鼓励外资机构参与产业发展的重大投资和工程项目。外资研发机构可通过竞标、投标方式承接园区工程，以及园区组织机构、企业及个人委托的项目。

5. 以创办生态工业园区的形式培育示范性生态型产业集群

珠三角作为广东经济社会发展的核心地区，必须要在产业发展中实现环境的净化。目前，珠三角的环境质量已经逼近极限，需要在“绿色”发展方面做出积极的探索和尝试。从国际经验来看，创办生态工业园区是实现生态工业体系的一种有效且可行的途径。生态工业园区是依据循环经济理论和工业生态学原理而设计建立的一种新型工业组织形态，是指在一个园区范围内，各企业进行合作，以使资源得到最优化的利用，特别是废料的相互利用。在这样的园区中，一个企业生产的废物被作为另一个企业的原料或能源，通过彼此之间的废物交换、循环利用、清洁生产等手段，实现整个园区废物的最小化。目前，美国、日本、欧盟的生态工业园建设都取得了一定进展，在实际操作方面积累了一些宝贵的经验，值得珠三角人口密集、工业发展水平较高的产业集群效仿。根据发达国家经验，政府在培育生态型产业集群中起了关键的作用。在具体操作上，政府要做好科学规划生态工业园区，形成完善的生态效益评估和监督机制，以生态技术改造现有的集群和园区。

珠三角劳动力市场的配置效率及其均衡演化

邓江年*

摘　要：珠三角劳动力市场参与主体规模庞大，但市场层次较低、劳动力质量的非均质性和劳动力市场信息的不对称性表现得尤为显著，总体配置效率不高，劳工与用人企业之间在动态博弈中达到长期的低水平“柠檬均衡”，陷入“低工资陷阱”和“低技术陷阱”。但是近年来珠三角劳工短缺的出现打破了这个均衡，促使珠三角劳动力市场向更高均衡点演化，而适度的地方政府竞争、劳动力产权的市场修复和“双转移”等则是其合理化的形成路径。

关键词：珠三角　劳动力　柠檬市场　均衡演化

珠三角劳动力市场是全国最具代表性的劳动力市场之一，但其劳动力资源配置长期处于低效率状态。在后危机时代如何实现劳动力结构的优化升级对于推动珠三角产业结构的升级转型具有重要意义。

一　珠三角劳动力市场总体运行状况

（一）金融危机中的珠三角劳动力市场

受全球金融危机影响，2008 年珠三角劳动力需求较2007 年下降近10 个百分点，除农、林、牧、渔业和建筑业需求人数增加外，其他行业的用工需求均不同

* 邓江年，博士研究生（在读），广东省社会科学院，助理研究员，主要研究方向是产业经济与劳动经济。

程度减少（见表1[①]）。但从2009年第二季度开始，珠三角劳动力市场就发生了从需求不足到劳工短缺的转变，“民工荒”再现。东莞市统计局2009年上半年就业数据显示，东莞市企业用工形势出现积极变化，4月份，企业用工逐渐回暖；5月份开始，用工需求出现恢复性上升，二季度已恢复到去年同期95%的水平。深圳市人才市场月度数据中，今年第二季度进场招聘单位提供的岗位数不仅月度环比连续增长，而且比去年同期增长了35%。5月，广东省统计局对全省598家企业开展了季度用工情况的重点调查，结论是“从2009年二季度开始，广

表1　2008年广东省劳动力市场按行业分组的需求人数

单位：人，%

行　业	需求人数	需求比重	与上年同期相比		
			比重变化	增长	增长
农、林、牧、渔业	143704	1.68	0.41	22851	18.91
采矿业	10165	0.12	-0.02	-3299	-24.50
制造业	4338674	50.61	0.73	-411967	-8.67
电力、燃气及水的生产和供应业	188417	2.20	0.17	-5294	-2.73
建筑业	162926	1.90	0.31	11530	7.62
交通运输、仓储和邮政业	317880	3.71	-0.63	-95913	-23.18
信息传输、计算机服务和软件业	441651	5.15	-0.26	-73363	-14.24
批发和零售业	895725	10.45	0.96	-8299	-0.92
住宿和餐饮业	821248	9.58	0.29	-63956	-7.23
金融业	112659	1.31	-0.19	-30669	-21.40
房地产业	228989	2.67	-0.04	-28708	-11.14
租赁和商务服务业	147638	1.72	-0.17	-32801	-18.18
科学研究、技术服务和地质勘查业	28763	0.34	-0.06	-9024	-23.88
水利、环境和公共设施管理业	22002	0.26	-0.07	-8971	-28.96
居民服务和其他服务业	418018	4.88	-0.41	-86054	-17.07
教育	130711	1.52	-0.31	-43577	-25.00
卫生、社会保障和社会福利业	41750	0.49	-0.35	-38539	-48.00
文化、体育和娱乐业	106990	1.25	-0.10	-21724	-16.88
公共管理与社会组织	13047	0.15	-0.19	-19260	-59.62
国际组织	2205	0.03	-0.04	-4113	-65.10
合　计	8573161	100.00	—	-951151	-9.99

注：表中数据来源于广东省劳动力市场检测中心2008年年度公报。

① 珠三角劳动力市场占有全省市场70%左右的份额，这里由于缺乏珠三角劳动力市场数据，因此用广东全省的劳动力市场变化数据来折射珠三角市场的变化情况。



东企业用工需求呈增长趋势”。可以看出，珠三角劳动力市场在全球金融危机中的表现与我国总体经济的表现呈高度一致性，市场需求的复苏比预期要快。

（二）回顾：2002 年的拐点意义

从珠三角劳动力市场供求状况的历史数据来看，2001 年之前，需求人数与求职人数的增长都比较稳定。但在 2002 年，在劳工需求继续稳步上升的同时，劳工供给却出现了下降，导致求人倍率①从 0.80 提高到 1.04，需求开始超过供给，劳工短缺出现，并在之后的几年基本保持了这种状态。

从图 1 中，可以看出珠三角劳动力市场上，登记失业率的上升趋势在 2002 年出现了转折，呈现“拐点”特征。为了更清晰地描述珠三角劳动力市场中的“2002 年拐点”，这里用求人倍率趋势图来描述其走势。珠三角专业技术人员在 2001 年时求人倍率为 1.92，2002、2003 年连续低于 1，经过 2 年调整，求人倍率稳定在 1.1 以上，2008 年为 1.16（见图 2、图 3），劳动力市场对专业技术人员的需求上升。从学历分组上看，2002 年大学文化程度的求人倍率从 2001 年的 3.79 降到 0.73（其主要原因可能在于 2002 年是第一批扩招生毕业年），之后 3 年一直徘徊在 1 以下，直到 2008 年求人倍率才上升到 1.13（见图 4）。可以看出，2002 年在珠三角劳动力市场上是一个具有拐点特征的关键年。

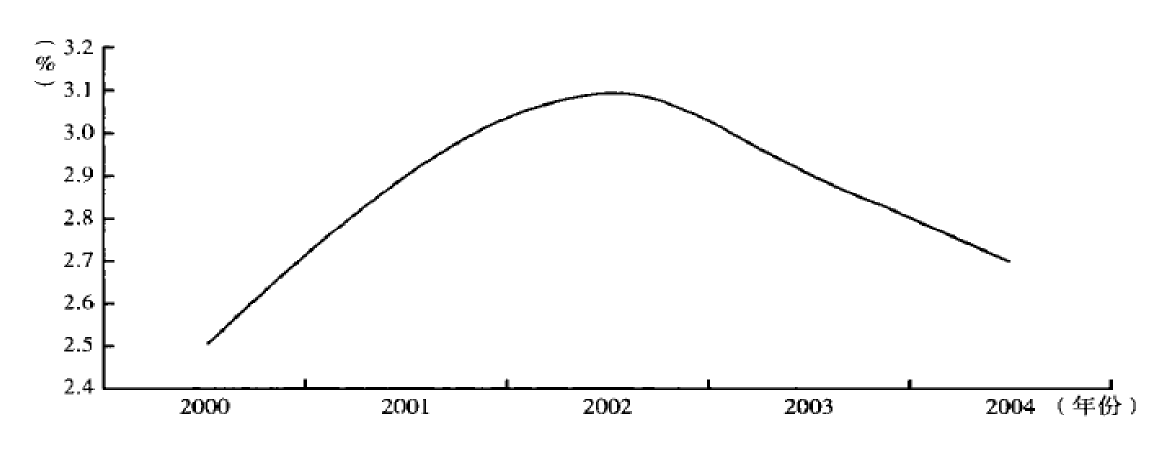


图 1　2000～2004 年珠三角登记失业率变化趋势

注：图中数据来源于珠三角地区各市 2000～2004 年的统计年鉴。

① 求人倍率反映了一定时期内劳动力市场供需力量的对比状况。求人倍率 = 需求人数/求职人数（以下同）。

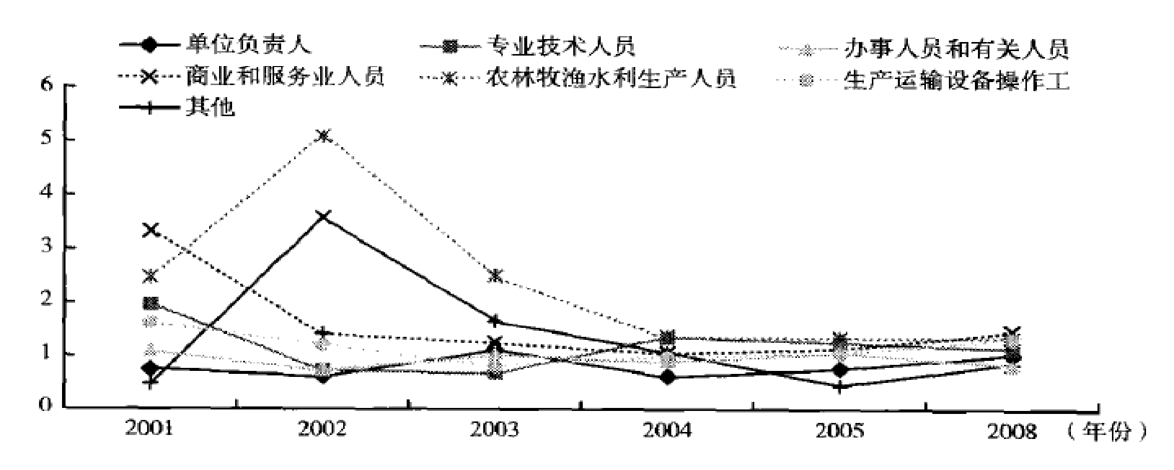


图 2　2001～2008 年珠三角劳动力市场职业分类求人倍率走势

注：图中数据来源于广东省人力资源与社会保障厅 2001～2008 年年度工作总结，图 3、图 4 同。

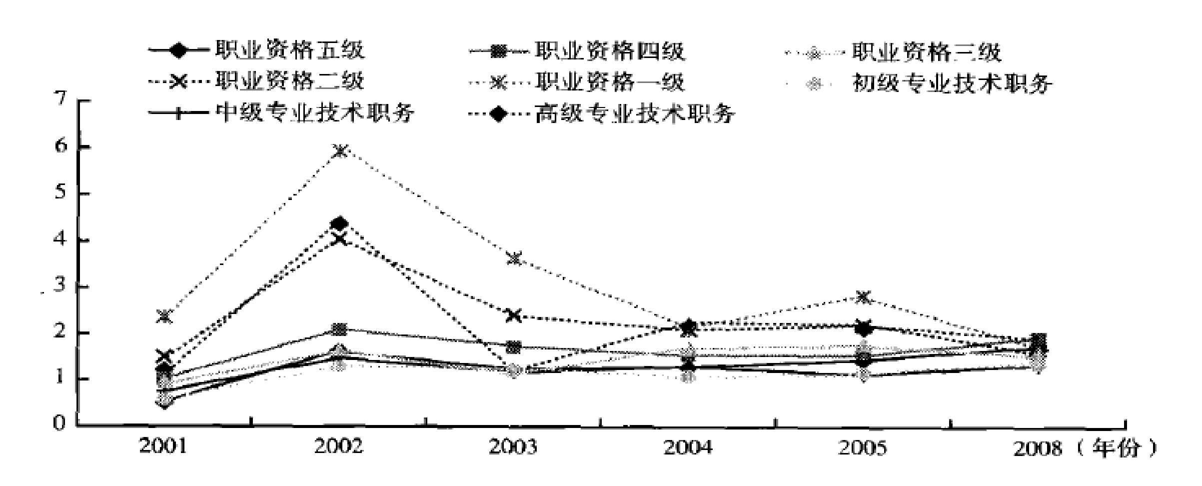


图 3　2001～2008 年珠三角劳动力市场按技术等级分组求人倍率走势

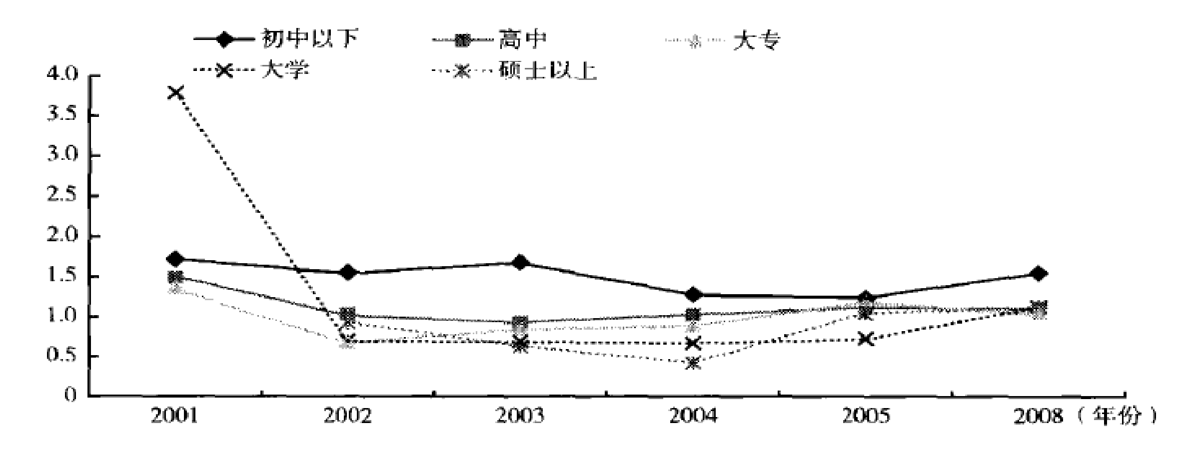


图 4　2001～2008 年珠三角劳动力市场学历分组求人倍率走势

二 珠三角劳动力市场的特征及配置效率

(一) 珠三角经济转型期劳动力市场的特点和问题

1. 特点

珠三角经济转型伴随着产业结构的调整、城市化步伐的加快，同时也给劳动力市场带来了新的特点。

(1) 劳动力市场的开放度日益扩大。珠三角经济的外向型特点，决定了珠三角劳动力要素的配置要在更大的范围内进行，要求珠三角的劳动力市场具有更强的开放性，尤其是以营利为目的经济单位，不仅要从本地区的劳动力市场中进行配置，还需要从全国范围、全世界范围内进行配置。

(2) 就业形式的多样性。随着信息技术的日益渗透、市场竞争的激烈，以及社会福利保障政策的滞后，在企业和家庭中需要的临时工、短期工等日益增加，而多重就业的情况存在，如何加强对多种就业形式的管理，使之纳入到社会统一的就业管理中，是一个会逐渐引起政府和社会关注的问题。

(3) 劳动关系的多元性和创新性。由于多种经济形式和就业形式的存在，劳动者与企业（雇主）在双方权利界定的方式、内容等方面都与传统的计划经济体制下不同。珠三角面临多种劳动关系的冲突协调，多重劳动关系、隐性劳动关系[①]（虚拟劳动关系）的存在等情况。如珠三角目前的劳动争议案大量增加，主要是以外商投资企业中的劳动争议为主，其中重要的原因是劳动关系的协调问题。

(4) 三方协调的工资收入分配机制。在劳动者收入分配上，由政府、企业、工会三方协调，通过税收、利润、工资、社会保障福利等内容构成分配的主要内容和方式，实行以按劳动分配和按生产要素分配相结合的形式。三方协调的分配机制对于缩小贫富差距的扩大化，平衡总供给与总需求的平衡，以及形成健康的产业结构有着决定性的作用。珠三角的一些地区，如深圳，已经在一些企业和行

---

① 隐性劳动关系或虚拟劳动关系是指存在于虚拟企业或短期雇佣关系中的劳动关系，如短期临时工的劳动合同。

业中实行的三方协调的分配制度，并取得了较好的效果。

（5）培训的终身化。随着市场竞争的加剧，信息技术的发展，知识和技术的增长速度和更新速度越来越快，需要对劳动者不停地进行培训才能够适应企业、产业发展的需要，需要构建适应产业迅速发展需要的培训体系和机制。目前以素质教育为主体的成人教育，将会被素质教育与专业技能培训并重的人力投资体系所取代。

（6）劳动就业服务中介的灵活性和规范化。珠三角劳动就业服务中介的作用将会日渐突出。随着家务劳动、社区管理、物业管理、企业生产等的日益社会化和专业化，对保安员、清洁员、保姆等的需求日益上升，在就业形式上出现了弹性就业、多重就业等就业形式，劳动就业服务中介既要满足这些就业需求，同时又要对这些就业形式采取规范管理和灵活管理结合，保护供求双方的合法利益，提高劳动力市场的运行效率。

2. 问题

珠三角劳动力市场中最突出的特点就是外来劳动力占整个社会劳动力的比重较大，其劳动力市场的非常重要的交易对象就是外来劳动力，而在劳动力需求者中，非国有经济企业是主体，由此在劳动力市场特点、劳动关系、人力资本投资等方面产生了一系列的问题。具体如下：

（1）劳动力市场的二元性。表现为依靠户籍制度形成的本地劳动力与外来劳动力二元市场，由政府职能分工所导致的劳动力市场与人才市场管理的二元性。在劳动力市场上，二元性表现在对劳动力就业管理、社会保障、劳动保护等方面的差异。以深圳为例，其外来劳动力占全社会劳动力总量的70%左右，而且主要是在经济效益较高的部门，如三资企业、个体私营企业，本地劳动力主要集中在国有经济单位和政府机关、事业单位等经济单位中，外来劳动力至今仍为深圳积累着财富，而且是深圳财富积累的主力，将来亦是如此。因此，为外来劳动力创造一个平等、公平的就业环境是深圳现代文明的体现。人才市场与劳动力市场的分割状况，由来已久，使政府对劳动力市场的动态变化情况难以掌握准确可靠的数据，影响劳动力市场的正常运作。

（2）劳动力供给总量充足，但结构失衡。高素质、高技能人才缺乏。从当前广东的劳动力供求状况看，普通劳动力日益显得过剩，而具有特殊技能、高素质、创新能力强的劳动力供不应求。具体表现为四个方面：人才类型结构失衡；年龄结构失衡；人才层次结构失衡；人才分布失衡。另外，随着我国内地经济的

发展，尤其是长三角地区的发展，高级人才向长三角流动的趋势在增强。

（3）产业转移与劳动力转岗转业的矛盾日益凸显。珠三角经济发展速度较快，产业结构调整速度快，一些传统落后的企业已经逐渐地由珠三角地区转移到粤北山区和东西两翼，而原户籍劳动力，由于种种原因，难以随着产业的转移而转移，即使是在本地的转岗转业，受劳动者个人对经济收入的较高预期，以及其他因素的制约，如年龄、文化素质、技能素质等方面的限制，劳动力在职业间的转换和地区间的流动较为困难。

（4）培训体系不健全。产业结构在不断的演变过程中，要求劳动力在行业间、部门间、地区间、企业间不断地进行流动，是一种动态的变化过程，实现这种动态变化，需要培训体系要健全，能够适应不断发展变化的培训的需要。当前在培训中存在的主要问题包括：培训管理体制不顺，缺乏统一的培训管理部门，对培训难以实行宏观指导和统一规划；培训服务体系缺乏规范的考核基地和信息服务机构；缺乏激励机制，培训与个人的收益没有挂钩，难以调动个人对培训的投入；政府和企业的培训投入力度不足。企业、政府的培训能力不足，在培训总量、内容上不能够满足产业升级发展的需求。

（5）劳动争议日益增加。近几年，珠三角劳动争议案件急剧上升，尤其是三资企业的劳动争议案件占的比重较大，主要原因是港澳地区的劳动关系协调处理规则与大陆不同，导致产生大量的劳动争议案件。

（6）社会保障体系仍不健全。中小型企业、非国有企业中仍有相当部分的劳动者没有纳入到社会保障管理范畴之中，尤其是对外来劳动力的社会保障方面，养老保险、医疗保险、生育保险等是“名不副实”的，存在着严重的短期行为。社会保障体系的不健全，大大制约了劳动力在产业间、行业间、企业间的流动，大大降低了劳动力市场的运行效率。另外，企业补充保险仍处在探索阶段，没有形成一套成熟的可以具体操作的模式和做法。

（二）劳动力结构偏离度视角下的配置效率

改革开放以来，珠三角依靠政策优势和区位优势，发挥劳动力成本低廉的比较优势，通过承接国际产业转移，实施以加工贸易为主的外向型经济发展战略，吸引了大量的外资。劳动密集型产业飞速发展，形成了一个个马赛克式的加工集群，产业结构和就业结构产生了巨大的变化。2008 年末，珠三角地区全社会从

业人员为3204万人，其中，第一、第二、第三产业从业人员分别为403万人、1569万人和1232万人（见表2），分别占全社会从业人员总量的比重为13%、49%、38%（见表3）。在劳动力就业规模扩大的同时，劳动力就业结构不断演化，第二产业从业人员长期保持最大比重，但第三产业从业人员比重呈现缓慢爬升趋势。同时，珠三角就业结构偏离度正逐渐缩小。第一产业结构偏离度保持较高的正偏离，说明农村劳动力转移继续加快，但仍由大量农村劳动力需转移到第

表2　2007、2008年珠三角各市三次产业社会从业人员年末人数

单位：万人

地　区	2007年末				2008年末			
	第一产业	第二产业	第三产业	合　计	第一产业	第二产业	第三产业	合　计
广　州	82.48	263.79	317.81	664.09	79.71	287.35	347.28	714.54
深　圳	0.70	354.67	300.22	655.58	0.76	362.42	307.25	670.42
珠　海	7.23	42.94	49.29	99.47	7.37	43.55	50.58	101.50
佛　山	27.81	202.98	128.09	358.88	27.95	196.63	136.72	361.59
东　莞	9.13	283.19	140.97	433.29	8.82	282.91	147.45	439.18
中　山	17.14	138.13	47.28	202.55	14.14	137.72	51.89	203.75
惠　州	67.89	106.07	60.79	234.76	68.23	104.96	67.90	241.09
江　门	85.72	89.14	58.38	233.25	80.46	93.09	60.24	233.79
肇　庆	107.95	55.57	56.87	220.40	115.76	60.03	62.60	238.39
珠三角	406.05	1536.48	1159.70	3102.27	403.20	1568.66	1231.91	3204.25

注：数据来源于广东统计局2009年7月发布的《当前广东劳动力就业结构变化趋势分析》。以下表2、表3同。

表3　2008年广东全省和珠三角各市社会从业人员的三大产业结构

单位：%

地　区	第一产业	第二产业	第三产业
广　州	11.2	40.2	48.6
深　圳	0.1	54.1	45.8
珠　海	7.3	42.9	49.8
佛　山	7.7	54.5	37.8
东　莞	2.0	64.4	33.6
中　山	6.9	67.6	25.5
惠　州	28.3	43.5	28.2
江　门	34.4	39.8	25.8
肇　庆	48.6	25.2	26.2
全　省	28.8	39.0	32.2

二、三产业；第二产业结构偏离度为负数，主要是由于受全球金融危机及就业与产业结构性矛盾共同作用，第二产业劳动力需求受到影响；第三产业结构偏离度2008年与2007年相比从负方向更趋近于0，说明其有进一步吸纳劳动力就业的能力。从各市的情况看，广州、中山、佛山、珠海、东莞的结构偏离度相对较小，深圳的结构偏离度最小，为10.4（见表4）。

表4　2007～2008年度珠三角各市劳动结构偏离度

地　区	2007年	2008年			
	¢	第一产业	第二产业	第三产业	¢
广　州	21.0	9.1	1.3	-10.4	20.8
深　圳	8.0	0	5.2	-5.2	10.4
珠　海	24.0	4.4	-11.8	7.4	23.6
佛　山	16.0	5.5	-11.1	5.6	22.2
东　莞	20.6	1.7	11.6	-13.3	26.6
中　山	25.6	3.8	7.2	-11.0	22.0
惠　州	43.6	21.3	-15.4	-5.9	42.6
江　门	56.8	26.3	-17.8	-8.5	52.6
肇　庆	51.0	26.0	-11.5	-14.5	52.0

注：表中¢代表偏离度。

三　珠三角劳动力市场的均衡演化

（一）珠三角劳动力市场的“柠檬均衡”

“柠檬市场”主要描述在产品质量分布不均匀和信息分布非对称的市场上，当产品的卖方比买方拥有更多信息时，低质量产品将会驱逐高质量产品，从而使市场上的产品整体质量持续下降。阿克尔洛夫（George Akerlof）在1970年发表的著名论文：《旧车市场：质量不确定性和市场机制》[①] 中，引入了“柠檬”[②] 市场（the “Lemons” market）概念，并建立了旧车市场模型，对“柠檬”现象

① 英文名为 *The market for “lemon”: qualitative uncertainty and the market mechanism*。

② “柠檬”一词在美国俚语中表示“次品”或“不中用的东西”。

进行了分析，研究了产品质量不确定性和信息非对称性对市场效率的影响，开创了"逆向选择"理论的先河。随后斯宾塞（Spence）通过建立信号传递模型和斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）通过建立信息甄别（筛选）模型发展了该理论①。

用供给曲线 S′和需求曲线 D′表示珠三角劳动力市场中劳动力数量和市场价格的关系。其中 S_H'和 S_L'分别表示高质量劳动力和低质量劳动力的供给曲线，D_H'和 D_L'分别表示高质量劳动力和低质量劳动力的需求曲线。

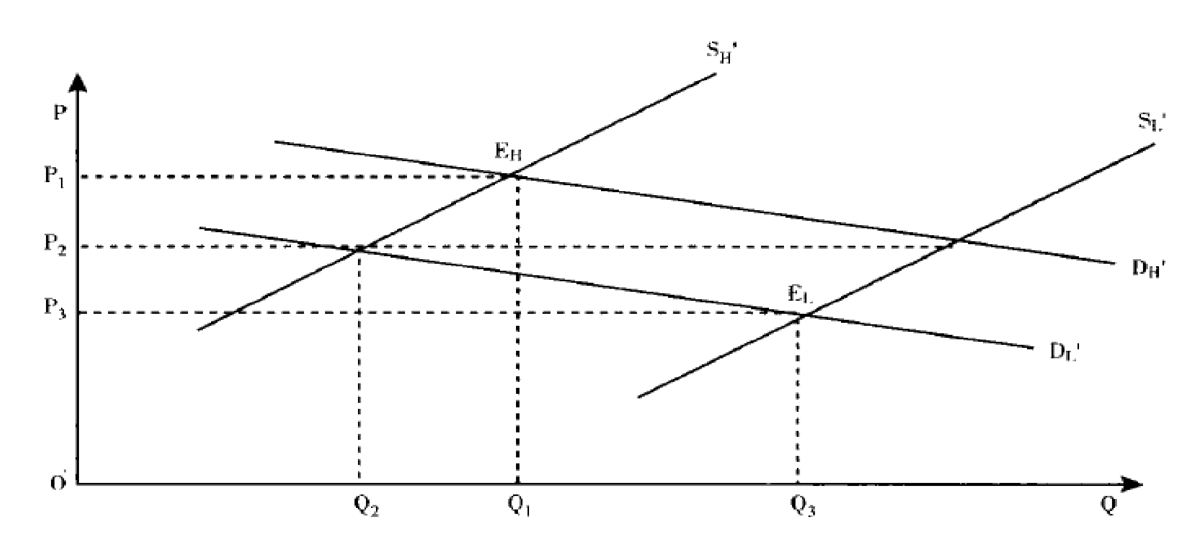


图 5　珠三角劳动力市场的"柠檬均衡"过程

如图 5 所示，假定珠三角劳动力市场初始处于较高水平的均衡状态，市场上劳动力产品的供给和需求由S_H'和D_H'给出，均衡价格和均衡数量分别是两曲线交点 E_H 时的价格 P_1 和数量 Q_1。现在由于企业根据劳动力的平均质量给出价格 P_2，市场上高质量劳动力的供给则相应减少到 Q_2，有 Q_1-Q_2 的高质量劳动力退出珠三角劳动力市场。市场上劳动力的平均质量下降，供给曲线水平发生变化，由 P_1 对应的 S_H'下降到 P_2 对应的 S_L'。假设珠三角劳动力市场上的劳动力质量存在着一个以"个"为单位的从最高到最低的有序排列，所以，最先退出珠三角劳动力市场的应该是质量最高的那部分劳动力，有部分企业因为招不到这些高质量的劳动者而退出珠三角劳动力市场转而走向其他地区的劳动力市场，导致珠三角地区劳动力的需求曲线水平也发生变化，由图 5 中的 D_H'下降到 D_L'。这样市场

① 郑晶：《论农产品市场中的"柠檬"问题——理论模型及其解决思路》，《五山学术论坛》2004 年第 11 期。

中就形成一个由S_L'和D_L'决定的新的均衡点 E_L，形成的新的均衡价格 P_3 和数量 Q_3。可以知道新的均衡点的劳动力价格水平和质量水平均低于之前的均衡点 E_H，即是珠三角地区劳动力市场的“柠檬均衡”。显然，如果没有外力的作用，这样的循环还将继续下去，高质量劳动力的退出和更多低质量劳动力的进入会降低企业的劳动力平均质量期望和提供的价格水平，于是次高质量劳动力也被低质量劳动力驱出市场，质量期望和市场价格又进一步降低。最后，劳动力市场陷入“低工资陷阱”，并有萎缩趋势。这个从珠三角劳动力市场长期稳定的低水平工资和技工短缺现象的现实中可以得到证明①。

（二）劳工短缺对“柠檬均衡”的击破

简单劳动力（主要是农村剩余劳动力）的供给一直对珠三角的劳工需求予以充分支持，并于此基础上形成了以低劳动成本为竞争力来源的发展模式。长期以来，珠三角劳动力市场一直具有无限供给特征，在图 6 中，把劳动力供给曲线扩大并拉长成一条水平曲线 S，珠三角劳动力市场建立在供给弹性无限水平上的“柠檬均衡”的均衡价格是图 6 中的 P 点。随着珠三角经济的迅速发展，对劳动力的需求不断提高，D_1 到 D_2 再到 D_3 的发展趋势带来劳动力数量由 q_1 向 q_2 变化。但企业长期在假定劳动力成本不变下来安排生产活动，导致图 6 中的低劳动力价格 p 长时间维持，珠三角劳工平均工资 10 多年基本没变。

但是，如前所述，在 2002 年的“拐点”之后，珠三角劳动力市场的劳动力供给不再是近似无限弹性，供给的减少导致弹性开始下降，供给曲线由 S 线逐渐过渡到 S^*线。同时，近年珠三角的经济发展明显增速，进一步把劳动力的需求曲线由 D_2 推向 D_3，并与 S^* 交于 E′点。因为长期以来的用人惯性和低经营模式的作用，企业普遍不考虑劳动力成本上涨压力来安排生产，劳动力数量的需求应该是 D_3 需求曲线和之前的供给曲线 S 的交点所决定的 q_4。又由于劳动力供给曲线的变化逼使企业劳工需求由 q_4 下降为 q_3，$q_4 - q_3$ 就是劳工短缺的数量缺口，

① 广东省职业介绍中心 2006 年劳动力市场供求状况分析报告显示，近 10 年珠三角地区农民工的月平均工资只提高了 68 元，如考虑物价上涨等因素，实际工资是下降的。珠三角地区的劳工文化程度偏低，平均受教育年限只有 7.80 年，还没有达到初中毕业的水平。供给中基本上以无技能劳工和初级低技能劳工为主，其中，无技能的劳工供给一直就在总供给中占有一半以上的比重，而且 2001 年以来，拥有高级技工以上技术等级的劳工比重呈下降趋势。

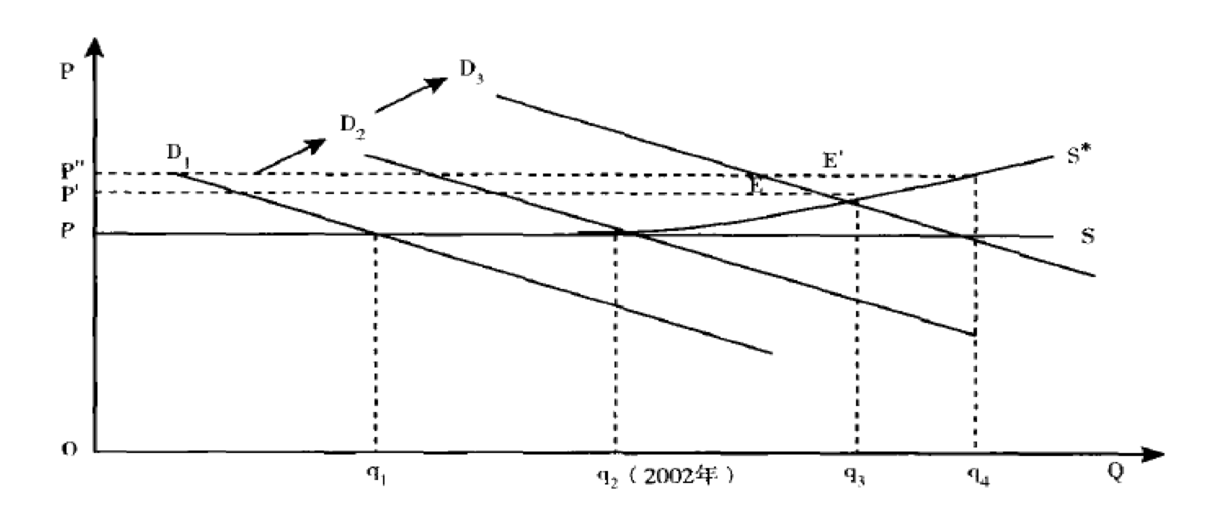


图6　珠三角劳动力市场长期供需曲线

而且这个缺口是建立在劳动力价格由 p 上升为 p′的基础之上形成的。p′－p 就成为珠三角劳动力市场对劳工的价格补偿。

正因如此，珠三角企业的招工状况将会由市场由价格 p″到价格 p 做梯级安排，一些生产已经安排，需求的劳工数量已经固定，为了完成生产计划被迫给出高于均衡价格的价格 p″的企业将能招到足够的劳工甚至质量更高的劳工保证生产计划的完成；而部分企业将按照劳动力市场状况逐步调高劳动力价格，最后按均衡价格 p 来吸收劳工进行生产，短期内会出现生产的波动，但长期可以维持稳定。最后剩下的那部分企业因为长期低成本经营，无法承受劳动力价格提升，招工困难，企业生产将受到影响，长期内它们将破产或者转移生产基地到劳动力更低廉的内地继续进行生产。

四　珠三角劳动力市场动态均衡的稳定路径

（一）适度的地方政府竞争

过度的地方政府竞争将导致劳动力资源的不合理配置和劳动者权益的受侵犯，但是合理而适当的地方政府竞争却又是劳动力资源区域间合理配置的必要途径，客观上有利于劳动力资源的有效供给，并为劳动力市场的制度创新提供动力和环境。

（1）适当的珠三角内部地方政府竞争可以加快珠三角劳动力价格的正位回归速度。近年劳工短缺促使珠三角各地争夺劳动力资源，竞相提高劳工最低工资水平，成为动态均衡形成的推动力量。

（2）适当的珠三角与内地劳工输出地区的政府间竞争有利于劳动力资源的合理流动。内地欠发达地区近年在国家战略支持下，经济增长提速，为了与珠三角地区争夺劳动力资源，必然通过优惠政策来截流当地劳动力或吸引外出劳动力回迁。竞争将迫使双方都提出有利于劳工流动的制度安排。

（3）适当的珠三角与长三角等国内较发达区域政府间的竞争将促进珠三角劳动市场更加规范和劳动力素质更加提高，对更大区域的劳动力市场新均衡的形成具有推动作用。

（二）劳动力产权的市场修复

珠三角劳动力市场因为长期的供给无限弹性导致当地政府和企业利用市场压力对劳工特别是农民工的劳动力产权进行侵犯，导致劳动力产权长期处于残缺状态。修复劳工特别是农民工的劳动力产权有利于构建一个更加完善和理性的劳动力市场机制，促进珠三角劳动力市场新均衡的形成。

（三）广东省产业与劳动力“双转移”

广东省在2008年实行产业与劳动力“双转移”战略推动了珠三角的产业升级，迫使企业提高技术含量，加大对劳工培训的投入，有意识地向技术、资金密集型行业转移。劳动密集型生产比重的下降将缓解劳工短缺的压力，产业结构的优化也将带动就业结构和劳动力市场的优化。

（四）城镇化进程

在现行制度安排下，农民工与真正的产业工人之间存在着巨大的差别，农民工难以向产业工人转化，而珠三角的工业化进程中要求稳定的产业工人供应。城镇化进程加快使得越来越多的农民脱离了土地的束缚，再增加一些制度安排以改变农民身份，向产业工人转化，将有利于珠三角劳动力市场的完善和劳动力均衡的形成。

（五）有效的政府调控和劳动法制

运用市场机制配置劳动力资源，需要有健全而完善的配套体系。首先，需要有政府运用经济手段从宏观上调控劳动力市场运行以校正市场的缺陷。通过制定各种政策，运用经济杠杆来调节就业、工资分配和社会保险活动。其次，要通过一系列的法律法规，规范供求双方在竞争过程中的行为，维持双方“交易”的公正性和稳定性。同时，也为政府职能部门加强和完善劳动管理、监督和保护劳动力市场正常运转、维护企业和劳动者的权益提供了依据。最后，只有完善就业服务、职业培训等体系，商品市场、生产资料市场、劳动力市场和金融市场同时运转，才能使劳动力供求双方灵活自主地竞争和流动，使价格、工资、利率、利润在公平竞争中形成。

参考文献

〔美〕阿瑟·刘易斯：《劳动无限供给下的经济增长》，《发展经济学经典论著选》，中国经济出版，1998。

广东省统计局：《当前广东劳动力就业结构变化趋势分析》，《广东省人力资源和社会保障工作报告》，2009 年 6 月。

杨永贵：《广东产业结构与就业结构偏离：现状、影响、成因与对策》，《现代经济》2009 年第 5 期。

郑晶：《论农产品市场中的“柠檬”问题——理论模型及其解决思路》，《五山学术论坛》2004 年第 11 期。

潘勇：《论电子商务市场中的“柠檬”问题——理论模型与实践意义》，《科研管理》2003 年第 9 期。

蔡昉、王美艳：《“民工荒”现象的经济学分析——珠江三角洲调查研究》，《广东社会科学》2005 年第 2 期。

张建武、王自成：《制度缺陷：珠三角地区普工短缺的根本原因》，《开放导报》2005 年第 8 期。

张建武、宋国庆、邓江年：《产业结构与就业结构的互动关系及其政策含义》，《经济与管理研究》2005 年第 1 期。

刘秀琴、罗纪宁：《薪酬政策要避免的陷阱——人力资源管理中的“柠檬”市场》，《华南农业大学学报（社会科学版）》2003 年第 1 期。

杨青松：《试论劳动力市场中的“信息不对称”及其影响》，《理工高教研究》2005 年第 1 期。

珠三角地区台商投资的发展模式及其升级转型

冯邦彦　段晋苑　何晓静　陈　娜*

摘　要：20 世纪 80 年代后期，台湾的制造业在土地、劳动力等要素成本大幅上涨的压力下，开始将其劳动密集型产业向中国大陆转移，形成所谓的“西进”趋势。台商在珠三角的发展有其独特的战略优势，但也存在其缺陷性问题。踏入 21 世纪以后，特别是 2006 年以来中国大陆调整经济发展战略，珠三角的台资企业面临越来越大的转型与转移的压力。然而，受制于本身自主创新能力的不足，以及在土地、劳动力、资源型要素等方面的制约，再加上融资困难等问题，台资企业的转型与转移并不顺利。不过，展望未来，在两岸实现“三通”以及经贸关系加快发展的新形势下，台商在珠三角的发展，仍有相当的空间，包括台资企业将加快升级转型，传统制造业加快转移；粤台现代农业合作将进入新阶段；服务业合作将获得新契机；粤东将开拓粤台合作新平台。

关键词：珠三角地区　台商　发展模式　产业集聚　升级转型

一　珠三角台商投资的发展模式：战略优势与存在问题

过去 20 年，台商在珠三角的投资，形成了特定的发展模式，这一模式可称为“珠三角模式”。与长三角地区相比，“珠三角模式”有其独特的战略优势，

* 冯邦彦，暨南大学经济学院教授、博导，广东省政府参事，研究方向为港澳台经济、区域经济；段晋苑，暨南大学经济学院区域经济学博士研究生，研究方向为区域经济、城市经济；何晓静、陈娜，暨南大学经济学院区域经济学硕士研究生，研究方向为港澳台经济、区域经济。

但也存在其缺陷性问题。其基本特征有如下几个方面。

1. 利用毗邻香港的区位优势，形成“台湾接单、珠三角生产、香港转口及财务管理”的运作模式

经过20年的发展，目前珠三角地区，尤其是珠江东岸地区已成为台商投资大陆的主要聚集地区之一。目前，东莞的台资企业已超过6000家，约占广东台资企业的1/3，是广东乃至全国台商投资最密集的城市。珠江东岸的其他城市，包括深圳、广州、惠州则分别有台资企业4000多家、2600多家和1500家。可以说，台资在广东省已形成了以东莞为中心，以珠江东岸为重点、覆盖全省的地域格局。

台商在珠江东岸地区，尤其是在深圳、东莞地区聚集，最重要的因素就是毗邻香港，不仅要利用香港便利的航空、航运设施，更重要的是要利用香港国际金融中心的功能。据香港理工大学中国商业中心2000年的一项调查，香港的台资企业主要为台资大陆公司提供转运、接单、采购、行销、财务调度、收取货款、融资等服务，以提高效率并规避财务风险。① 进入21世纪以来，香港成为了台资大陆企业越来越重要的境外上市市场。据统计，截至2008年年底，在香港上市台资企业已超过50家，包括富士康、裕元、康师傅以及顺诚集团在内的大企业都在香港上市，市值均超过一百亿港元。② 而与长江三角洲地区相比，“香港因素”无疑是珠三角地区吸引台商投资的重要优势之一。

2. 移植“专业化分工、集聚式配套协作”的生产模式，形成“地方产业群”

20世纪80年代，台湾企业在激烈的国际市场竞争中，逐步形成了“专业化分工、集聚式配套协作”的生产模式，有效地促进了生产效率的提高，形成了较强的市场竞争力，在全球市场中占据了较大规模的份额。台商进入珠三角地区后，这种生产模式在工业园、投资区的招商引资平台上得到进一步的强化，可以说被成功地移植到广东。这些投资大多按照行业向特定地域集聚，并围绕最终产品的生产企业形成上、中、下游密切配套的产业集群。

早期，台商在珠三角投资的企业，基本上是制鞋、家具、五金、电线电缆等

① 陈文鸿、朱文辉：《产业集聚与地区集中：世纪之交台商投资大陆行为的变化》，香港理工大学中国商业中心，2001，第14页。

② 邰宗妍：《广东台资企业香港上市情况分析》，《粤台视窗》（广州）2007年第2期。

产业在不同地区或城镇聚集起来。到20世纪90年代中后期，台湾IT产业，主要是电脑周边产品制造业向大陆转移，并逐渐聚集在深圳、东莞等地区时，产业群聚的特点更为明显。当时，部分台湾大企业和上市公司，如台达、国巨、群光等相继进入东莞或加大对东莞的投资，这些大企业在东莞落户产生了强大的雪球效应，带动了周边和中下游企业的聚集。如台达电子在东莞投资设厂后，就吸引了超过100家协作企业聚集其周围，形成了一个有明确分工和配套、互补的产业群体和产业链，即所谓的“地方产业群”。台商的产业集聚，在一些乡镇表现得尤为突出，如石碣镇就集聚了数百家电子电脑生产企业，包括台达、光宝等16家跨国公司在这里设厂，其产品中有8种产品，包括电源供应器、电脑键盘、碎纸机、变压器等产量均居世界第一位；清溪镇生产的电脑机箱就占全球份额的30%，居世界各产区之首。

目前，台商在珠三角地区已经形成了以IT产业为主的高新技术产业带以及数控机床、光学仪器、石化、五金、电器、制鞋、机械制造、三高农业等一批产业配套群体。其中，东莞仍然是全球最大桌面电脑零配件的加工出口基地，电子资讯企业产品零部件的本地区采购率高达95%。[①] 深圳电子资讯企业产品零部件的本地区采购率亦高达80%。美国厂商从接单到出货时间约为4个月，而台商仅需两个星期[②]，且在粤台企高达90%以上赢利。[③] 目前，“东莞制造”的IT产品行销全球，IBM、康柏、惠普、贝尔等电脑公司都把东莞作为重要零部件采购基地。一年一度举办的东莞国际电脑资讯产品博览会，已成为继美国拉斯维加斯、德国汉诺威和中国台北之后的全球第4大电脑资讯产品博览会。

珠三角台商的产业集聚，在企业结构方面，还形成了以大企业为龙头，以中小企业为主体的模式。据统计，截至2007年底，珠三角的台资企业中投资额超过1000万美元以上的有744家，投资额超过3000万美元以上的有176家，超过1亿美元的有38家。虽然珠三角地区已集聚了数十家台资大企业或上市公司，但总体而言，2万家台资企业中，仍以中小企业为主体，投资规模较小，平均每

---

① 陈文鸿、朱文辉：《产业集聚与地区集中：世纪之交台商投资大陆行为的变化》，香港理工大学中国商业中心，2001，第14页。

② 郭军：《台资：在大陆的两个三角之间》，《新经济》（广州）2003年第3期。

③ 刘名：《东莞、昆山等地台商投资现状的对话》，《现代乡镇》（广州）2003年第22期。

家仅260人。台商在珠三角的产业，通过大中小企业配合、上下游联动，形成了“专业化分工、集聚式配套协作”的生产模式，大大提高地区产业的国际竞争力。

3. 资源外延扩张式的粗放型发展模式：土地、劳动力、水、电等生产要素正制约着经济规模的持续扩张

在“珠三角模式”中，由于集聚的产业以劳动密集型为主，在全球产业链中所获得的价值和利润分成很少，经济增长主要靠低成本的生产要素，包括土地、劳动力等投入的增加，形成一种资源外延扩张式的粗放型发展模式。在这种模式下，因为改革开放早期廉价土地和劳动力的供应充足，珠三角成为中国台商投资和经济发展最快的地区之一。然而，踏入21世纪以后，随着土地、劳动力等供应开始短缺，该模式的可持续性受到制约。

从土地资源看，20世纪90年代广东经济的快速发展，消耗了大量的土地。据估计，1990~2002年间，广东省减少耕地35.8万公顷，年均减少2.98万公顷。2008年，东莞全市建设用地总规模已突破42%，按照50%的极限建设用地规模计算，未来全市仅有8%的新增建设用地空间。[①] 深圳的建设用地总量也已经占到全市总面积近一半，可新增为建设用地的农地已经剩下不足150平方公里。[②] 有人估计，若按照近年建设用地的增长速度计算，深圳仅用6年时间即可耗尽全市可建设用地资源。

从劳动力资源看，2005年以来，珠三角劳工短缺日益突出，每年缺口约在200万人。此外，缺水缺电也开始制约经济的增长。2005年广东电力缺口达600万千瓦以上，占电力总需求的13.3%。台资企业特别关注用电问题，在用电高峰期不少企业都面对“停三开四”的困境，电力短缺已成为制约珠三角台商发展的又一瓶颈。

同时，珠三角自身的一些问题也逐渐凸显。与长三角及其他区域相比，珠三角行政管理相对缺乏规范；缺乏高端人才及熟练技工，员工稳定性差；加上现行社保以及员工工伤的赔偿抚恤政策存在漏洞，使得企业成本上升、用工环境恶

---

① 潘勤毅：《东莞新增建设用地空间仅剩8%、东莞将摸清土地家底》，2008年9月9日《广州日报》（广州）。

② 畲慧萍：《建设用地占了半个深圳》，2008年3月28日《南方日报》（广州）。



化。此外，交通、通信、城市景观、社会治安、污染状况、居住条件等也存在不少问题，[①] 这些问题都直接影响了台商投资的积极性。

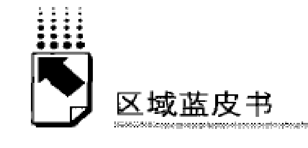
二　珠三角台资的升级转型：宏观背景及存在问题

（一）珠三角台资企业转型与转移的背景及基本情况

2005 年 5 月以来，中国启动人民币汇改，人民币开始了持续三年的升值进程，大量热钱涌入，国家外汇储备大幅增长。在这种背景下，2007 年下半年以来，国家有关部门下调甚至取消了低附加值、高能耗、高污染、资源型传统产业的出口退税率，限制使用短缺资源的产品出口。同时，国家加工贸易政策也进行了调整，把取消出口退税的商品列为加工贸易禁止类管理，降低出口退税率的商品增列为加工贸易限制类管理，需要缴纳保证金。这些措施，对于珠三角加工贸易类的台资企业产生较大的影响。此外，珠三角台资企业大多从事中下游制造业务，其行业特性决定了对生产原料依赖较强的客观现实。全球金融海啸前，国际市场上金属、木材、化工等原料价格升幅较大，一些传统型、主要靠劳动力赚钱的台资企业生存空间有限，企业利润点越来越低，生产经营面临的困难也越来越多。而骤然而至的全球金融海啸，则大大加重了这些企业的困难。

宏观经济环境的转变，推动了珠三角台资企业的升级转型。近年来，珠三角台资企业在产业结构调整和技术管理水平上都有了明显提升，主要表现为资金技术密集型台资企业日益增多。以台塑、南亚、宏基电脑、富士康为代表的台湾大企业相继落户珠三角，宝成集团在东莞成立了黄江科技园，从事电子产品生产。同时，台资企业自身的研发能力也有所增强，从简单的 OEM（委托代工生产）发展到 ODM（原始设计生产）、OBM（自我品牌生产），自行设计、自创品牌已经成为珠三角台资企业新的发展方向。部分台资企业实现了就地优化升级，从一般装配加工转型为具备生产高端产品能力的企业，并逐步向具有高附加值产业转型升级。如深圳豪佳电子，从 2000 年着手转型，进入生产 IC 封装行业；又如深圳德之杰公司，1990 年代末开始发展数码相机，提高产品附加值，积极参与国

① 姜坤：《“台商北移”与东莞 IT 产业发展对策》，《开放触觉》2002 年第 11 期。



际竞争，并获得成功。

与此同时，部分属于传统产业的台资企业在竞争优势逐步减弱、利润空间日益萎缩的情况下选择转移。据统计，仅深圳一地的台资企业向长三角和省内东西两翼及北部山区转移的就不少于1000家，其中广东的惠州、清远、河源、韶关等地区为主要承接地。其后，广东东西两翼和北部山区的资源环境优势逐渐显现，加大交通、电力等基础设施建设和招商引资工作力度，在承接珠三角台资企业产业转移方面进展明显。部分台资企业在珠三角和东西两翼及北部山区不同的地方产业政策指引下，区域布局调整的步伐也日益加快。同时，珠三角台资企业产业转移还向外省延伸，湖南、江西、四川、广西等地区都承接了不少珠三角的外移台资企业，甚至有些台资企业还将工厂转移到了越南、泰国、印度等国家。

珠三角台资产业升级转型中，广东各级政府发挥了积极的作用，从政策引导、园区建设到融资、水电等优惠政策，支持台资企业的升级、转移。此外，广东省政府还积极建立不同主导产业、各种规模的产业转移工业园区用以吸引台资企业转移落户，到2009年10月，广东省已认定省级产业转移工业园区33个，主要布局在珠三角的山区以及粤东西两翼。广东省及各市级政府部门还成立了专门的升级转型办公室，出台了一系列具体帮扶政策，积极配合珠三角台资企业的升级、转移，解决升级转移中遇到的各种问题，使企业在最短的时间内，以最小的成本完成本地企业产业升级或实现企业外迁转移。

（二）珠三角台资企业转型、转移中存在的问题

总体而言，珠三角台资企业在升级转型和转移过程中，发展并不顺利，面临的问题不少，归纳来看，主要有以下几个方面。

1. 宏观经济政策与经济环境的变动加大了台商的生存难度

珠三角台资企业以服装、鞋帽、玩具、塑料制品、体育用品、五金配件和金属制品等传统行业为主，出口退税政策的调整无疑加重了珠三角地区毛利润率较低的加工贸易类台资中小企业的生存压力。2008年，新的企业所得税法实行“两税合一”以及新劳工法的出台，加大了生产成本，削薄了台资企业的利润，使其面对严重的经营困难。同时，复杂的国际环境加大产业升级、转移紧迫性。经济危机背景下，市场需求能力大幅下降，而台资企业又以美国为主要出口市

场，受经济危机的影响更为明显，2008 年台资企业订单数额大幅下降，珠三角地区出现不少台资企业停产倒闭。再者，人民币持续升值使得以外销为主的珠三角台企出口竞争力大幅下降，并造成了巨大汇兑损失。另外，越南、印尼等东南亚国家更低的劳工、水、电、用地成本和航运优势更在成本上给珠三角台企增加了压力。[①]

2. 台资企业自主创新能力相对不强，难以顺利转型升级

珠三角的台资企业绝大多数是典型的“两头在外”的加工贸易型企业，没有自己的品牌，且总体上仍以进行 OEM 的劳动密集型中小企业为主体，长期以来主要由国外客户提供技术标准和技术支持，本地研发能力仍较低，升级转型困难。[②] 并且，台企主要处在产业链的低端生产装配环节，虽然生产规模较大，但全员劳动生产率较低，采取的大多为“台湾设计、大陆生产”的分工模式，在大陆的台资企业只能按照台湾总部的要求进行成本控制，不能参与企业的战略决策，一定程度上抑制了台资企业的自主技术开发和自有品牌培育，容易导致企业生产固化在产业链低端，更难以实现本地升级转型。

3. 招工、用工存在困难，升级、转移均受抑制

各类人才尤其是专业技术人才的短缺以及珠三角地区的劳动力工资增长迅速，已成为珠三角台资企业产业升级的“瓶颈”。广东东西两翼、粤北山区由于地理位置相对偏僻，基础设施不完善，生活条件相对落后，尽管当地劳动力资源充裕，但劳动力整体素质还比较低，可提供给企业的高级管理、技术人才比较有限，熟练工人技师匮乏。因此，影响了珠三角台资企业的产业升级和经营发展，也制约了承接珠三角产业转移地区的用工需求。

4. 资源型要素成本上升阻碍产业升级、转移

近年来，国家实行严格的土地政策，严格控制工业用地，土地征用难度不断加大，土地办证费用大幅上涨。珠三角土地资源相对缺乏，除对高新技术项目和现代服务业项目预留发展用地外，对其他传统产业的发展用地全部实行招投标的市场竞争，土地成本逐年上升，在相当程度上影响了台资企业的产业升级、转

---

① 中国政府门户网站：《珠三角“鸟巢经济”向新格局演化，转型引人瞩目》，http://www.gov.cn/jrzg/2009-03/26/content_1269119.htm，2009 年 3 月 26 日。

② 张科、彭玉蓉、刘小青：《关于在粤台资企业产业升级与转移的分析》，《广东经济》（广州）2008 年第 3 期。

移。例如东莞土地竞价已由前几年的每平方米1600元人民币剧增至目前的每平方米约8000元人民币。除了土地资源短缺外，珠三角电力短缺也是台资企业在产业升级过程中面临的另一个棘手问题。

5. 台资企业产业升级、转移遇到融资瓶颈

台湾当局关于投资上限的设定，使得台资企业能外溢投资的资本极其有限。加上台资企业大多采取“两头在外、差额核销”的经营运作模式，大陆公司只有最低限度的成本费用收入而不能形成盈余资金积累。此外，台资企业本身融资能力欠缺，更加剧了资金短缺问题。一方面，台商在珠三角多采取租赁厂房的方式进行生产，并且传统产业生产设备的价值也不高，台商可用于抵押融资的固定资产相当少；另一方面，两岸金融信息不对称，风险难以控制，使得在粤台企从两岸金融机构内都很难获得贷款。据相关人士统计，由珠三角台资传统产业升级与转移而导致的融资缺口即高达3000亿元。两岸金融合作严重滞后于制造业等其他产业的合作，制约了台资企业的升级转型和增资扩厂。

三　新形势下台商在珠三角地区的发展趋势

2008年以来，两岸经贸关系出现新的发展契机。年初，台湾大选，国民党马英九、萧万长以高票当选，两岸经贸关系在停滞多年后出现重大发展机遇。11月，海协、海基两会首次在台北举行会谈，就两岸的空运、海运、邮政和食品安全签署了四项协议，经过多年努力、推动，两岸终于建立直接、双向的“大三通”。“台湾新政府”对大陆经济政策的松绑，以及两岸实现全面“三通”，大大降低了两岸经贸往来的成本。随后，建立“两岸经济合作框架协定”（ECFA）的议题也成为两岸谈判的焦点。台湾“陆委会”提出的政策说明指出，未来可能纳入的经济合作专案可以涵盖货品贸易、服务贸易、投资保障、避免双重课税、商品检验检疫、智财权保护、贸易投资便捷化、防卫措施及争端解决机制等。

在新的历史环境下，两岸的经贸关系无疑将进入一个新的发展阶段。2008年国务院颁布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》明确提出：广东要“提升对台经贸合作水平”。要“依托珠江三角洲地区现有台资企业，进一步扩大对台经贸合作，拓展合作领域。支持建立多种交流机制，加大协

会、商会等民间交流力度，鼓励开展经贸洽谈、合作论坛和商务考察。加强与台湾在经贸、高新技术、先进制造、现代农业、旅游、科技创新、教育、医疗、社保、文化等领域合作。加强海峡西岸农业合作，推进珠海金湾台湾农民创业园和佛山海峡西岸农业合作实验区建设。积极为台商创造良好的营商和生活环境，鼓励开办台商子弟学校和建立相关的医疗、工伤保险机制。鼓励粤东地区利用地缘、人文相通的优势，发展对台贸易，提升对台经贸合作水平。”展望未来，在新的历史环境下，珠三角台商企业发展，将呈现出一些新的发展趋势。

1. 珠三角台商制造业企业将加快转型升级或向外转移的步伐

展望未来，广东珠三角地区将加强粤台在高新技术、先进制造、科技创新等领域合作，重点引进台湾以光电产业、现代装备、石化、钢铁、塑料、精密机械制造为主体的先进制造业和以电子信息、生物技术、新材料、环保、节能减排等为主体的高新技术产业，着力推动形成若干技术含量较高的特色产业集聚区域。到2012年，争取建成南海奇美液晶平板生产园区、广州台企联B2B鞋产业创新园区、深莞电子信息产业带、江门鹤山LED半导体照明光电生产基地等粤台产业交流合作示范区。

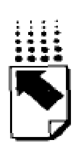
珠三角的制造业台企应充分认识到未来企业转型升级或者转移的紧迫性及新的机遇，突破传统的“差价驱动型”思维定势，[①] 推动台资企业（尤其是加工贸易企业）自主开发技术、自创品牌，拉长产业链，加快从贴牌加工向品牌竞争转变，从生产车间向企业总部转变，从规模数量型向品牌效益型转变；积极探索低投入、高效益的质量型发展模式，[②] 加快“三来一补”、加工贸易型台资企业的升级转型。

同时，广东也将在产业结构升级过程中对传统产业进行一定的限制，并强化环保、产品质量的执法检察，台资传统产业的简单扩张模式将受到约束，部分企业甚至可能被列入外迁清退名单。因此，珠三角的传统产业台资企业在未来必须加快区域布局的调整步伐，并积极开拓内需市场，将投资向环珠甚至泛珠区域转移。

---

① 王鹏：《珠三角台资电子业升级研究》，摘自：《2008年广东涉台研究论文集》，广州：广东人民政府台湾事务办公室、广东台湾研究中心，2009年4月，第301～311页。

② 张科、彭玉蓉、刘小青：《在粤台资企业产业升级与转移探析》，《粤台视窗》（广州），2008年1月，第8～12页。



2. 粤台现代农业合作将进入发展新阶段

台湾的农业以其多功能、现代化以及都市型的特点成为国际农业发展模式的学习典范之一。过去10年来，广东对粤台农业合作的重视在逐步提升。目前，台商在广东投资的农业种养和加工企业超过1000家，投资额超过10亿美元。台商投资广东农业的主要特点是：地域相对集中，主要集中在珠三角；以种植业和园艺业为主；市场外向化明显；以独资为主，生产规模不大。

2006年4月，国务院批准广东在佛山和湛江设立海峡两岸农业合作试验区。2008年2月，国家农业部、国台办又批准在珠海设立了广东省台湾农民创业园。汕头市政府还制订出台了《关于汕头市鼓励台湾农民创业园建设若干政策意见》，提出财税、土地、金融、出入境等优惠和服务措施20条。① 广东未来将会进一步完善佛山、湛江海峡两岸农业合作试验区和珠海、汕头农民创业园区的政策措施，加大投入力度，解决园区建设资金、台资农业企业的用地和融资等问题，并推动设立中山、韶关、江门、梅州、惠州等地设立粤港澳台现代农业合作示范区或台湾农民创业园。并进一步简化检验、检疫手续，推动建立台湾农产品集散中心。

随着两岸农产品市场的不断开放以及台湾对台商大陆投资的松绑，台商可以将珠三角的农业投资领域逐步扩大到海淡水养殖业、农副产品加工业、观光农业、生态农业等多领域。② 发挥台湾农业的经营模式和技术创新优势，与珠三角的资金和营销、贸易、物流渠道以及泛珠的自然资源进行有机整合、优势互补，从而做长粤台的农业产业链。

3. 粤台服务业合作将获得新的发展契机

台湾服务业发展有相当长的历史，部分领域已达到较高水平。特别是伴随着岛内产业结构的调整和升级，台湾制造业逐渐外迁，岛内的第三产业蓬勃发展，服务业占台湾GDP的比重显著提升，2005年达到了73.9%，接近发达国家水平③。目

---

① 南方网：《建设粤台合作试验区应先行先试》，http://opinion.southcn.com/gd/content/2009-06/19/content_5271883.htm，2009-06-19。

② 吴雪菲、詹晓婷：《浅析粤台农业合作》，《合作经济与科技》（石家庄）第12期，2007年6月，第36~37页。

③ 丘丽云：《粤台服务业特征比较》，摘自：《2008年广东涉台研究论文集》，广州：广东省人民政府台湾事务办公室、广东台湾研究中心，2009年4月，第234~243页。

前，制造业在台商投资大陆中一枝独秀与岛内73.9%的服务业比例极不相称。而国民党重新执政，主打的"拼经济"牌，并且在金融海啸猛烈冲击两岸大批的台资中小企业的背景下，服务业将成为未来两岸经济关系的主要内容。因应大陆台企的需要，岛内的金融业、科技服务、物流、会计、法律等生产性服务业以及专业服务业将有望成为新的发展热点。

大陆通过CEPA向港澳先于WTO承诺开放了银行、保险、物流、通信、会展、法律、会计、广告等42个行业，并降低相应准入门槛，部分行业还允许以独资形式进入内地，这些优势政策使港资公司获得了内地特别是广东的拓展服务业先机，也为台湾服务业以CEPA为平台加快投资广东创造良好机遇。近年来，台湾的运输、物流、广告、房地产、零售、影视、医疗等行业在珠三角的投资不断增加，其中不少是与香港的公司携手进行的。CEPA的实施，使台湾服务业更多地以香港公司的名义享用CEPA优惠，加快进入珠三角地区。部分台商今后将以香港作为进军大陆服务业的跳板。

同时，随着珠三角产业的转型升级，粤台服务业合作也得到高度重视。广东在金融服务领域已经在争取中央批准广东建立"海峡两岸金融合作试验区"，推动优质台资在内地和香港上市融资。配合广州、深圳区域金融中心建设，发挥广交会、高交会、文博会等展会品牌优势，引导和推进粤台金融服务业和会议展览业合作，打造广深"粤台现代服务业集聚区"。同时也将要推动台资企业将结算中心转移到广东，积极引进台湾大型现代物流企业，推进粤台中介服务机构的合作。服务业将成为粤台合作的新焦点，通过产业链的合作升级促进两地经济发展以及合作水平获得显著提升。

4. 粤东将开拓粤台合作新平台

粤东向来在人文和地缘上与台湾密切联系。2008年12月15日，两岸"三通"全面实现。2009年1月18日，汕台货运海上直航首航成功，汕头成为广东省内首个对台海上货运直航城市；5月6日，"亚洲之星"邮轮在汕头港起航赴台，汕头成为全国第三个、省内第一个对台包船旅游直航城市。目前，汕头推进粤台经贸合作试验区建设的工作方案正在制订之中，在台商投资区基础上扩建的11平方公里的汕头台湾产业园，将成为粤台经贸合作试验区的核心区和主要载体，主要由地处汕头濠江区的台商投资区、南山湾工业区及河浦工业区组合构成，吸引电子信息产业、装备制造业及石化产业等方面的台商投资。为建设好粤

台经贸合作试验区，汕头将着力扩大对台直航，使汕头成为两岸经贸的集散中心之一。汕头还将与台企合作，大力发展现代服务业和商贸业，引进台湾金融业，开展对台小额贸易，建设好对台小额商品交易市场等。在正在制定的珠三角城际轨道规划中，广东省发改委已预留了通往粤东地区的出口；与此同时，广东亦已向国家发改委上报有关文件，建议将粤东地区纳入海西经济区。①

随着两岸经济政策的放宽，粤东地区未来将充分发挥在粤台联系合作中的人文和区位优势以及汕头的经济特区优势，成为粤台经贸合作以及台商在粤投资的新平台。

参考文献

张传国、俞天贵：《长三角与珠三角利用台资的比较研究》，《中国软科学》（北京），第3期，2005年3月。

朱炎：《台湾资讯产业的成长及其对中国大陆的投资》，《台湾研究集刊》2001年第2期。

陈文鸿、朱文辉：《产业集聚与地区集中：世纪之交台商投资大陆行为的变化》，香港理工大学中国商业中心，2001。

郜宗妍：《广东台资企业香港上市情况分析》，《粤台视窗》（广州）2007年第2期。

迈克尔·波特：《国家竞争优势》，华夏出版社，2002。

郭军：《台资：在大陆的两个三角之间》，《新经济》（广州）2003年第3期。

刘名：《东莞、昆山等地台商投资现状的对话》，《现代乡镇》（广州）2003年第22期。

潘勤毅：《东莞新增建设用地空间仅剩8%，东莞将摸清土地家底》，2008年9月9日《广州日报》（广州）。

畲慧萍：《建设用地占了半个深圳》，2008年3月28日《南方日报》（广州）。

段小梅：《台商投资大陆的区域特征及未来走向》，《亚太经济》（福建）2006年第3期。

姜坤：《“台商北移”与东莞IT产业发展对策》，《开放触觉》2002年第11期。

吕鸿德：《台商转型升级创造第二曲线》，《两岸经贸月刊》（台北）2008年第9期。

张科、彭玉蓉、刘小青：《关于在粤台资企业产业升级与转移的分析》，《广东经济》

① 华夏经纬网：《粤东筹建对台合作试验区　汕头冀成领头羊》，http：//www.huaxia.com/tslj/rdqy/gd/2009/06/1466407.html，2009－06－18。

（广州）2008 年第 3 期。

国家发展和改革委员会：《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020 年）》，2008 年 12 月。

王鹏：《珠三角台资电子业升级研究》，《2008 年广东涉台研究论文集》，（广州）广东人民政府台湾事务办公室、广东台湾研究中心，2009 年 4 月。

吴雪菲、詹晓婷：《浅析粤台农业合作》，《合作经济与科技》（石家庄）2007 年第 12 期，2007 年 6 月。

丘丽云：《粤台服务业特征比较》，《2008 年广东涉台研究论文集》，（广州）广东省人民政府台湾事务办公室、广东台湾研究中心，2009 年 4 月。

海峡西岸经济区：两岸人民交流合作先行先试区域研究

伍长南*

摘　要： 2009年国务院公布了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》，对促进海峡西岸经济区发展具有重要的指导意义。海峡西岸经济区要把握两岸关系发展的有利契机，发挥独特优势，加快推进两岸经贸合作，落实中央支持海峡西岸经济发展的重大决策，着力推进两岸人民交流合作，促进两岸关系和平发展。

关键词： 海峡西岸经济区　先行先试　制造性经济合作

2009年5月14日，国务院公布了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》（以下简称《意见》）明确提出，要把海峡西岸经济区建成"两岸人民交流合作先行先试区域"，要加快建设两岸经贸合作的紧密区域、两岸文化交流的重要基地、两岸直接往来的综合枢纽，努力构筑两岸交流合作的前沿平台。这是党中央着眼全国发展大局，着眼两岸关系和平发展作出的重大战略决策，着眼于促进两岸互利共赢、造福两岸同胞的科学定位。

一　科学把握海峡西岸经济区"先行先试"的内涵

先试先行即要敢于突破难点和禁区，着力于体制、机制创新，冲破旧的思维模式和传统观念束缚，在没有人走过的地方走出一条新路；在存在争议、尚未定

---

* 伍长南，福建社会科学院经济研究所所长、研究员。



论的问题上率先进行探索；在已有一定发展基础的领域主动作为，采取更加灵活开放的务实政策，在促进两岸关系和平发展中发挥更积极的作用。《意见》提出：要“发挥海峡西岸经济区独特的对台优势和工作基础，努力构筑两岸交流合作的前沿平台，实施先行先试政策”。这里的先行先试，包括在经贸合作、两岸三通、平台建设等方面的先行先试，也包括创新体制机制先行、落实运用政策等方面的先行先试。

把海峡西岸经济区建成两岸人民交流合作先行先试区域，明确了海峡西岸经济区所具有的独特的对台优势和工作基础，是推动海峡两岸交流合作向更广范围、更大规模、更高层次迈进的科学定位。建设“两岸人民交流合作先行先试区域”，服务区域是两岸，要充分发挥福建省对台具有的地缘相近、血缘相亲、文缘相承、商缘相连、法缘相循优势，发挥福建省在联系两岸同胞、密切两岸往来、发展两岸关系中的独特作用，把握两岸关系和平发展的主题，把以福建省为主体的海峡西岸经济区，建设成为推进两岸交流合作、促进两岸互利共赢的先行区域；服务对象是人民，建设两岸人民交流合作先行先试区域，要突出两岸人民的主体地位，深入贯彻寄希望于台湾人民的方针，按照“三个凡是”（凡是对台湾同胞有利的事情，凡是对维护台海和平有利的事情，凡是对促进祖国和平统一有利的事情）的总体要求，增进两岸人民的同胞情、骨肉亲，增强两岸人民的互信和认同感，共建中华民族的精神家园；实现途径是交流合作，要着力推进两岸交流合作，以交流促合作，以合作促发展，着力支持扩大两岸经贸合作、支持两岸交流交往、支持平台载体建设，形成交流合作的趋势、气势、态势，增进交流合作的实效，提高两岸人民交流合作先行先试区域的发展水平；基本要求是先行先试，这是福建省改革开放 30 年的重要经验，也是中央对福建省加快建设海峡西岸经济区的要求。要从维护、发展两岸关系的大局出发，树立强烈的责任意识和使命感，善于谋划，敢于探索，勇于创新，多做对台湾民众有利的事，多做对发展两岸关系有益的事。要率先落实中央制定的各项对台经贸政策，率先谋划需要中央和国家部委授权的事情，率先实施中央赋予我省先行先试的任务，着力探索两岸区域合作试点，提高两岸经济合作水平，推动区域经济协调发展；着力推进两岸产业对接集中区、农业合作试验区、现代林业合作实验区建设，建立两岸区域性金融服务中心、海峡西岸物流中心和两岸旅游合作机制，推动两岸经贸合作向更广范围、更大规模、更高层次迈进，推动海峡西岸经济区先行先试取得

良好的成效，发挥好福建省对台工作的示范引领作用。因此，要深刻认识到建设海峡西岸经济区的重大经济意义和政治意义，继续更新发展观念，着力先行先试，弘扬敢拼会赢的精神，进一步发挥福建省优势，实现经济社会又好又快发展，努力走出一条符合福建实际情况、符合科学发展观要求的新路子。

二　建成两岸人民交流合作先行先试区域的重要意义

（一）建成两岸人民交流合作先行先试区域，是落实好中央决策的客观要求

中央明确提出支持海峡西岸经济发展，把海峡西岸经济区与促进祖国和平统一紧密联系，与实现中华民族的伟大复兴紧密联系，赋予了海峡西岸经济区建成两岸人民交流合作先行先试区域，将有利于进一步提升福建在构建两岸关系和平发展框架中的战略地位，凸显在服务全国发展大局和祖国和平统一大业中的特殊作用，有利于在密切两岸人民交流合作中实现更大作为。

（二）建成两岸人民交流合作先行先试区域，是发挥福建优势的必然选择

以福建省为主体的海峡西岸经济区具有“五缘”优势，即血缘相亲，台湾同胞中80%祖籍在福建，其中80%祖籍在厦门、漳州、泉州等地，是祖国大陆最大的台胞祖籍地；地缘相近，福建是祖国大陆离台湾最近的省份，如平潭县到台湾新竹海上距离仅68海里；文缘相承，闽台两地民间文化、民间艺术、民间宗教同根同源，言语相通、生活习俗相近；商缘相连，闽台商贸往来历史悠久；法缘相循，清朝康熙统一中国后，台湾属于福建管辖区域。改革开放以来，福建对台交流合作取得明显进展。随着中央一系列对台方针政策的效应显现，两岸交流合作将朝着互利双赢的方面推进，在福建实施先行先试，能为服务全国发展大局和促进祖国和平统一大业发挥更大作用。

（三）建成两岸人民交流合作先行先试区域，有利于实现海西区又好又快发展

发挥福建对台“五缘”优势，建设两岸人民交流合作先行先试区域，赋予

海峡西岸经济区发展新的内涵、提出新要求。要把福建省建成落实中央惠台政策的先行先试区域，关键在于联系福建省实际，充分用好用足中央政策，加强海峡西岸经济区与台湾地区经济的全面对接，推动两岸交流合作向更广范围、更大规模、更高层次推进，不断拓展福建省对台工作新优势，延伸对台服务新领域，必将对海峡西岸经济区科学发展、协调发展产生重要而深刻的影响。

三　建成两岸人民交流合作先行先试区域的实践

改革开放以来，福建省灵活地运用国家给予的“特殊”政策，采取有力措施，促进了闽台民间交流的开展与海上直接往来的突破。福建率先在沿海口岸设立台轮停泊点和台胞接待站，率先开展区域性小额贸易，率先设立台商投资区、海峡两岸农业合作实验区，增强对台产业承接能力，拓展闽台产业对接空间，为台商在闽投资创业提供良好的条件。目前，闽台经贸联系日趋紧密，台资已成为福建省利用境外资金的第二大来源，成为推动海峡西岸经济区发展的重要支撑。据统计，自 1981 年第一家台资企业在福建省诏安县落户以来，截至 2008 年底，全省累计批准台资项目 9718 项（不含第三地转投资），合同台资 166.11 亿美元，实际到资 108.38 亿美元。（见表 1）

表 1　截至 2008 年台商在福建省投资与分布情况

单位：项，万美元

地　区	历史可比口径			验资口径	
	项目数	合同台资	实际到资	合同台资	实际到资
全省总计	9718	2031079	1418006	1661118	1083773
其中：福州市	1933	389907	384834	334122	239090
厦门市	2806	559501	464921	465283	425931
莆田市	370	42070	55884	34247	47913
泉州市	1345	249132	123461	190438	89518
漳州市	2184	588624	275180	489118	226698
三明市	249	23782	14930	19521	7725
南平市	392	132901	60055	88466	19975
宁德市	197	26178	19198	23102	10712
龙岩市	242	18983	19543	16821	16211

注：①以上数据不含第三地转投资。
②数据来源于福建省历年统计年鉴。

（一）两岸人民交流合作先行先试区域发展实践

2009年前三季度，福建省利用台资项目231项，实际利用台资（含第三地转投资）20.7亿美元，同比增长18.1%，增幅比上半年提高4.1%。

1. 闽台工业合作先行先试

20世纪90年代前，台商项目多以小规模投资为主，平均单项合同台资金额仅约70万美元。到2000年以后，在福建投资的台资企业平均单项合同金额超过300万美元。由于台湾当局自1997年以来对台商赴大陆投资采取“戒急用忍”的限制性政策，迫使不少台湾大企业为规避限制，纷纷经维尔京群岛、美国、香港等第三地转道来闽投资兴业。目前，全省投资总额千万美元以上的台资企业550多家（含第三地转投资）。

从台商投资地区分布看，台资企业聚集在人口密集、经济较发达、对外开放度较高的闽东南沿海地区。厦门、福州、漳州、泉州、莆田市集聚台资项目占全省约90%，吸引台资的合同金额占94%，实际到资达95%，而龙岩、三明、南平、宁德市台商分布较少且分散。台商在闽投资工业制造产业形成相对“聚集效应”与“规模效益”。福建台资企业已从初期投资的劳动密集型产业向机械制造、精密仪器、电力电子等技术、资金密集型产业发展。

为加速闽台产业对接与融合，福建省重点推进电子信息、石油化工、机械制造、纺织服装等产业，作为闽台工业对接重点行业。同时，积极推动闽台行业协会加强合作与交流，建立联络、沟通和协调机制。如台湾地区电机电子同业公会签订“交流合作备忘录”，福建省石油化工行业协会与台湾地区石油化学工业同业公会签订“闽台石化产业交流与合作协议”等，为扩大闽台产业对接搭建了新型平台。光电、石化、机械、电子信息等领域闽台产业对接与融合的提速，促进了福建主导产业的发展、产业链的完善和产业核心竞争力的提升，增强对台商投资的吸引力，推动闽台工业的相互融合。

2. 闽台农业合作先行先试

福建与台湾地缘相近，自然条件相似，具有祖国大陆其他省份难以比拟的对台农业发展优势。2009年前三季度福建省新批台资农业企业53个，合同利用台资1.4亿美元，实际到资0.58亿美元。截至2009年前三季度，全省累计批办台资农业企业2147个，合同利用台资27.6亿美元，实际到资15.7亿美元，批办



台资农业企业和农业利用台资数量持续位居全国首位；引进良种2500多个，其中150多个规模推广应用，引进农业设备5000多台（套）。

闽台农业合作项目从引进农作物良种开始，逐步朝种植业、引进农业高新技术方向发展，由种植业、零星单项逐步向农副产品深加工、休闲农业、土地成片开发和整体配套方向发展，合作水平不断提高，呈现合作领域拓展、合作层次不断提升。目前，农产品加工业已成为闽台农业产业合作的重点，在全省农业利用台资项目中，农产品加工业占47.7%，种植业占29.9%，养殖业占18.3%，其他占4.1%；合作区域延伸，逐步由"两片（福州、漳州）一线（沿海）"为主向山区拓展，4个台湾农民创业园已成为承接台湾农业技术转移的基地。

3. 闽台服务业合作先行先试

闽台服务业对接的优势更加凸显，成为台商投资的新亮点。随着祖国大陆逐渐成为制造业中心，加上加入WTO后服务业市场逐步开放的吸引力，台资在大陆从事金融、电信、贸易、旅游及劳务合作等方面有较大发展空间。近年来，在闽台投资服务业项目比例有所提高，主要是娱乐服务业、餐饮、交通运输、物流等。截至目前，台商投资海西第三产业的项目数占总项目数14%，其中从事批发、餐饮、住宿、零售等商贸业占第三产业投资总额的12.72%；文化娱乐体育项目18.03%；运输仓储占3%；旅游业、房地产业、基础设施建设也成为新的投资热点；闽台金融业合作试点已开始推进，台湾金融机构也加紧抢滩福建。

（二）两岸人民交流合作先行先试区域发展趋势

闽台产业交流合作在规模、领域上不断扩大，合作内容已从初期的劳动密集型产业向机械制造、精密仪器、电力电子等技术、资本密集型产业发展，带动台湾上下游关联企业投资，初步形成了相对集中的产业聚集与规模效应，促进了闽台产业对接朝专业化、高档次、高科技方向发展。

随着国务院《若干意见》的出台，海峡西岸经济区建设全面推进和两岸关系的积极变化，两岸人民交流合作先行先试区域将迎来新的发展机遇，呈现规模扩大、结构优化的新态势。

1. 优势产业得到提升

以台资企业为骨干的电子、汽车、石化三大产业对接已成为闽台产业对接的典范。电子行业以冠捷电子、捷联电子为龙头，形成华映光电、韩国LG、日本NEC、JVD等一大批配套企业；汽车行业以东南汽车、金龙汽车为龙头，带动台湾近百家配套厂商落户青口，形成东南汽车城；石化行业以厦门翔鹭集团为龙头，已形成较大规模并跻身大陆境外投资企业500强行列。此外，纺织服装行业通过对接也产生集聚效应。

2. 产业对接园区化

除了福州、海沧、杏林、集美4个国家级台商投资区已成为两岸产业对接的集中示范区外，福建省决定对福州、海沧等4个台商投资区进行扩容，同时积极推进泉州、漳州两个国家级台商投资区申报工作。其他行业对接的布局也在我省沿海各地展开，并形成各具特色的产业集群。如装备制造业，已形成福清洪宽台湾机电工业园区、南安江滨汽配与机械产业基地和厦门机械工业集中区。此外，漳州的花卉业、龙岩永福镇茶业、仙游的台湾水果业也在对接中园区化，规模效益不断显现。

3. 产业对接领域拓宽

《福建省“十一五”闽台产业对接专项规划》和《关于实施福建省“十一五”闽台产业对接专项规划的若干意见》出台后，闽台产业对接在加大传统优势产业合作的同时，迅速向其他行业及新兴产业拓展，台商投资由生产型向资金与技术密集型方向转移。

海西战略的推进，为台湾产业外移提供了难得机遇和发展空间，同时，闽台产业全面合作也必将推动海西产业全面升级，实现跨越式发展。

四　建成两岸人民交流合作先行先试区域的基础

改革开放以来，以福建省为主体的海峡西岸经济区着力拓展对台先行先试，在两岸交流合作的诸多方面走在全国前列，形成良好的合作基础。

一是海峡两岸历史与现实基础。闽台一衣带水，两岸之间具有“五缘”优势，目前，台湾已成为福建省第一大进口市场、第二大外贸来源地、第四大贸易伙伴和第七大出口市场。随着两岸经贸文化合作的深入，每年来闽台胞达70万人次，累计来闽台胞达783万人次，其中，约有10万台胞常住福建，在闽台商



及子女融入当地社会，与当地民众同学习、同生活，形成了共同生活圈。

二是两岸经贸合作发展基础。福建省在推进两岸经贸合作方面实现了若干个率先，如率先吸引台资企业落户；率先设立台商投资区、对台直接贸易和小额贸易点；率先开展两岸直航，目前共开通26条航线；率先开展两岸农业合作，设立2个台湾农民创业园、两岸林业合作实验区；率先进口台湾农、水产品，在沿海设立多个台湾水果、水产品加工销售集散基地；率先开放福建居民赴金马澎旅游；率先采取保护台商权益的措施等，为推动两岸经贸发展创造有利的条件。

三是发展环境持续改善基础。30多年来，福建充分利用对外开放先行先试政策，促进经济社会的协调发展。经济总量由30年前仅为台湾的1/40，发展到2008年为台湾的2/5强，基础设施持续改善，已初步形成以铁路、高速公路、空港、海港为主体，连接长三角、珠三角，辐射中西部的海峡西岸现代化综合交通网络，在福州、厦门、泉州等沿海一线形成集聚力强、辐射面广的城市群。

在新的历史起点、新的发展定位中，推进两岸人民交流合作先行先试，促进两岸合作互利双赢，福建省既有条件、有优势，更有责任、有义务，要在建设两岸人民交流合作先行先试区域方面走在前列，为服务全国发展大局、推进祖国和平统一大业作出更大的贡献。

五　建成两岸人民交流合作先行先试区域的建议

把海峡西岸经济区建成“两岸人民交流合作先行先试区域”，要进一步解放思想，进一步改革开放，进一步创新创造。在先行先试上既要按科学规律办事，又要敢闯敢试，在密切闽台沟通上先行先试、在紧密经贸合作上先行先试、在产业深度对接上先行先试、在扩大交流往来上先行先试，从而实现高标准、高水平、高层次推进海峡西岸经济区建设。

为更好地发挥海峡西岸经济区对台独特优势，扩大经贸文化交流合作领域，要争取在以下方面先行先试。

一是推进两岸制度性经济合作先行先试。《意见》指出：在两岸综合性经济合作框架下，按照建立两岸人民交流合作先行区的要求，允许海峡西岸经济区在促进两岸贸易投资便利化、台湾服务业市场准入等方面先行试验；扩大“区港联动”政策覆盖范围，在现有海关特殊监管区域政策的基础上，进一步探索在

福建沿海有条件的岛屿设立两岸合作的海关特殊监管区域，实施更加优惠的政策。其中，可在海峡西岸经济区采取更加灵活开放的政策，选取若干功能具备、条件成熟的区域，设立特殊的“两岸经贸合作试验区”作为试点，按照两岸综合性经济合作框架精神，推进两岸经贸合作、货物贸易、服务贸易、投资合作正常化。在试点实践的基础上，将交流合作的成功经验推广到海峡西岸经济区，并有效整合海峡两岸生产要素资源，在求同存异、共识互信前提下，将交流合作领域延伸到社会、文化建设等各个领域，开展构建海峡经济区尝试，为大中华经济圈的形成提供探索性的实践经验。要逐步扩大“区港联动”政策覆盖范围，采取更加灵活开放的政策，在沿海海岛设立海关特殊监管区，重点引进台资和先进技术，发展在国际市场上具有较强竞争力的出口加工业，拓展与台湾的出口加工区、高科技园区、自由贸易港区的对接与合作；引进台湾大型加工制造企业和国内外大型物流公司，打造集加工贸易、口岸运输和保税物流于一体的外向型产业集聚区和海峡两岸物流分拨中心；吸引两岸金融业设立合作或分支机构，实现人民币与新台币自由结算和兑换，推进两岸资本市场、保险业务、风险投资、中介服务的交流合作；在海岛和沿海突出部开展合作共建，把平潭、连江、翔安作为两岸合作共建点，争取中央批准部分海岛采取封闭式管理，实行岛内关外政策，建立两岸经贸合作新模式的示范窗口，探索更宽领域的合作方式。

二是推进两岸经贸合作先行先试。《意见》提出：要发挥独特的对台优势，建设两岸经贸合作的紧密区，努力构筑两岸交流合作的前沿平台。包括：建立经贸合作机制。支持推荐引介台湾行业协会等非企业经济组织在福建设立代表机构或办事处；支持福建参与大陆第一批经贸协会赴台设立代表机构，或吸收福建省派员参与国家有关经贸协会赴台设立的代表机构；支持在下阶段与台湾方面举行两岸经贸商谈时，吸收福建派员参与；拓展两岸相互投资。要从国家产业布局、规划上支持海峡两岸经贸合作，立足建设海峡西岸经济区，促进海峡两岸产业布局相对应，以利于加快两岸经济融合。允许除法律法规禁止项目之外的各类台资在闽落地，扩大福建核准台商投资的鼓励类服务业项目审批权限，将台商来闽投资石化、钢铁、船舶等重化工项目列入国家产业布局。进一步放宽台资行业准入和股比限制，从市场准入、注册资本、股比结构、规模要求等方面赋予台商投资项目特殊政策；推进服务贸易合作。对台商投资的服务业给予适当放宽，在市场准入门槛、准入程序、经营范围给予倾斜。依托福州、厦门软件园，发展软件服

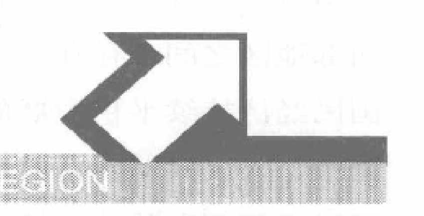
 

务外包、动漫游戏产业，培育承接服务外包业务的专业企业，争取福州、厦门列入服务外包基地城市；以建设区域性金融中心为目标，适当降低台资金融机构来闽设立分支机构的门槛，支持台湾创业投资企业来闽开展创投业务，扩大新台币兑换业务试点范围，争取将福建新台币兑换业务试点由中行拓展到工行、农行、建行和兴业银行，为两岸投资贸易往来提供便利；整合扩大台商投资区。台商投资区是承接产业转移的重要平台，要加快现有台商投资区的外延扩大、功能延伸，加快整合与扩大厦门、福州台商投资区，在新设泉州台商投资区基础上，推进漳州台商投资区的发展。

三是推进两岸“三通”设施建设先行先试。《意见》提出：要建设两岸直接往来的综合枢纽，加快完善两岸直接“三通”基础条件。福建省要以中央支持构建海峡两岸直接往来综合枢纽、两岸直接“三通”的前沿平台为契机，除继续推动海基会、海协会适时增加福建沿海港口为对台海上货运直航口岸，推动福建机场与台湾实现空中直航，增加航班、航线，支持福建作为对台邮件总包交换中心外，要重点推进“三通”基础设施建设，包括福州港、厦门港、湄洲湾港、泉州港对台客运码头新扩改建；厦门港、泉州港、宁德港对台客货滚装码头建设；湄洲湾港、福州港对台中转泊位及深水航道建设；福建沿海6个设区市对台小额贸易码头等项目建设；在福州、厦门两地建设相互通关口局，重点加快厦门、福州对台邮政交换（物流）中心设施建设。这些项目大部分已纳入福建省“十一五”规划项目中，前期基础工作扎实，建议把两岸“三通”直航设施建设项目列入中央预算内投资计划或新增中央投资计划补助。

四是推进两岸“点对点”经贸合作先行先试。包括推动闽台产业园区互动合作。鼓励厦门火炬科技园区、福州与厦门软件园区率先与台湾新竹、台南、台中高科技园区对接合作，建立紧密的合作关系，有效利用其先进技术、管理和市场，提升闽台科技合作水平；推动沿海城市与台湾县市对接。加快推进闽台城市群融合发展，推进福州、泉州、厦门等中心城市与台湾台北、台中、高雄等都市圈对接，推动海峡两岸城市群联动发展，提高城市化水平，形成紧密的经济利益纽带；推动沿海港口与台湾港口对接。整合海港资源条件，积极推进福州、厦门、泉州、莆田、漳州、宁德等沿海港口与台湾基隆、高雄等港口及临港物流园区对接，增设对台直航口岸，增加对台直航航线，深化航运交流合作，带动港口经济和物流业发展，增强两岸港口的国际竞争力。

五是推进两岸文化交流基地建设先行先试。《意见》提出要：深入开展两岸文化对口互动活动，深化两岸科技、教育、卫生、体育等方面合作，建设两岸文化交流的重要基地。福建省要立足开展两岸文化交流的基础，发挥独具特色的文化交流优势，着力加强两岸科技交流合作。加快培育闽台合作研发机构，引进台湾有效的研发模式、研发机制，鼓励闽台双方科研机构、高等院校、企业建立技术创新联盟，联手设立两岸科技合作机构，联合开发具有自主知识产权的技术和产品，联合开展科技合作项目，在重点产业领域形成一批有优势、有影响的科技创新及产业化基地；着力加强两岸教育交流合作。进一步加强两岸青少年交流，开展以寻根溯源、文化传承等为主要内容的文化交流活动，加强闽台职业教育交流合作，引入台湾优质资源，共同进行人才培养、师资培训和建设职业教育实训基地；着力加强两岸文化交流合作。以闽南文化生态保护试验区建设为契机，提升中国闽台缘博物馆的两岸文化交流功能，着力办好“海西”论坛、海峡两岸客家高峰论坛等文化研讨活动，利用两岸丰富的地方戏剧、木偶、南音、歌舞、杂技和民间工艺美术品等艺术资源，筹划举办海峡两岸文化艺术节，拓展两岸文化交流合作领域，提升两岸文化交流合作层次，增强海峡两岸人民的互信和认同感，共建中华民族的精神家园。



西部大开发十年成就与经验

陈栋生*

摘　要： 加快西部发展，实施西部大开发战略，是世纪之交，党中央统揽全局、审时度势，迎接新世纪的重大战略决策；大开发十年来，西部经济社会发展明显加快，城乡居民生活水平提高；更宝贵的是初步探索到了欠发达地区走向全面小康进而实现现代化的科学路径。总结、提升大开发头十年的宝贵经验，对今后西部大开发更好地沿着科学发展、和谐发展和可持续发展的道路深入推进，具有重要意义。

关键词： 西部大开发　科学发展　和谐发展

一　西部大开发十年经济实力显著增强

20 世纪八九十年代，地区倾斜发展的区域政策，在赢得时机、加快国民经

* 陈栋生，中国社会科学院荣誉学部委员、工业经济研究所研究员。

济发展、尽快融入全球经济的同时，亦付出了国内地区发展差距明显扩大的代价。20年左右，东、西部地区发展速度的差距，使1999年西部的人均地区生产总值不足东部地区的一半（41.3%），东、西部人均地区生产总值相对差距比1978年扩大12.8个百分点。在既有地区经济分工协作的基础上，我国东、中、西部地区之间，存在着密切的投入产出关联、互为市场。保持区域协调发展，是国民经济持续平稳发展的内在要求，更是全面建设小康社会，实现地区经济普遍繁荣、人民共同富裕的奋斗目标的要求。对于多民族的大国，众多少数民族民众聚居于西部和陆地边境地区，加快西部地区经济发展，是维护民族团结、边疆稳定、社会和谐的迫切需要。我国西部地区是长江、黄河、澜沧江等大江大河的源头，居于上游、上风的区位，决定了西部地区经济社会的健康发展，直接关系到国家生态安全屏障的建立与维护。经过改革开放头20年的快速发展，中国现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标相继提前实现，综合国力显著增强，国内生产总值已由1978年的3465亿元增长到2000年的近10万亿元（99214.6亿元），人均国内生产总值接近8000元；加快中西部发展、实施西部大开发各方面的条件已基本具备。作为新世纪迈向第三步战略目标第一个重大战略部署的西部大开发战略，从2000年起全面启动，标志着“第二个大局”拉开了帷幕；显示了我国区域经济政策，从改革开放头20年的向东部沿海地区倾斜的非均衡发展战略，向逐步缩小地区之间发展差距，坚持区域经济协调发展的重大转变，为新世纪我国经济继续快速发展，从多方面拓展了更为广阔的空间。

近十年来，中央财政向西部地区转移支付和专项补助超过3.5万亿元，安排中央财政性建设资金7300多亿元，已开工重点工程120项，投资总规模超过2.2万亿元。在中央预算内建设资金、长期建设国债资金等的带动下，社会资本和区外、境外资金的进入，使西部全社会固定资产投资十年来的年均增长幅度达22.9%；基础设施建设、生态治理和环境保护取得实质性进展，青藏铁路、西气东输、西电东送等举世瞩目的重大工程相继建成投入运营；投资和创业环境的显著改善、地区发展活力的释放，使十年间西部地区生产总值年均增长率达11.7%，不仅高于大开发前（1978～1998年期间平均增长率9.45%），亦高于同期全国平均值。在国际金融危机开始蔓延、外部市场需求萎缩的2008年，西部地区生产总值同比增幅，超过东部，达到5.8万亿元，在全国GDP中的比重达到17.8%，较大开发前夕有所提高。2009年前三季度全国国内生产总值同比增

长7.7%，西部12个省（市、自治区）中，有11个增幅超过全国平均值，其中前7个省（市、区）增幅达到两位数（蒙、桂、川、渝、陕、黔、藏）。十年来，西部地区在经济实力大幅提升的同时，各项社会建设有序展开，人民生活明显改善；2008年城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入，分别比1999年增长105%和74%；农村低收入以下的贫困人口减少2800多万，农村贫困发生率相应由1999年的19.8%下降到2008年的9.3%①。对内、对外开放和大开发相伴前行，迄今已有近20万家东部企业到西部地区投资兴业，投资总数超过2万亿元；2000年西部进出口贸易总额和实际利用外资额分别为172亿美元和18.5亿美元，到2008年已分别提高到1068亿美元和66.2亿美元，分别增长了521%和258%。更可贵的是，在中国特色社会主义理论指导和党中央、国务院领导下，通过十年的实践，在如何结合西部地区的具体区情，践行科学发展观，走出有中国特色的新型工业化道路、农业现代化道路、城镇化道路和自主创新道路；为欠发达地区实现全面小康进而基本实现现代化，积累了宝贵经验。

二　突出基础设施建设、生态环境建设和科技教育发展，夯实长远发展基础

科学发展观的第一要义是发展，西部地区经济社会领域中存在的诸多矛盾和问题，只有通过发展，在发展进程中加以解决。发展必须立足区情，欠发达和相当广大的地区生态脆弱是西部地区两大基本区情。在经济全球化的当今，为了使西部丰富的资源、特色产品，以低廉的交易费用进入国内外大市场，使国内外各种先进生产要素顺畅进入西部，就必须首先从改善交通运输、通信网络和电网等入手。大自然是人类生存、发展的摇篮，遏制生态恶化，是维护生存之舟，建设幸福家园的必需。《国家十五计划纲要》明确提出“力争用五到十年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展，科技、教育有较大发展”。十年来，西部地区新增公路里程88.8万公里，2008年底，西部公路通车里程达到142.1万公里，其中高速公路1.39万公里；2008年底西部地区铁路营业里程近3万公里，比2000年增长了50%；在抓紧干线建设的同时，“油路到乡”、“公路

① 参见2009年11月26日、28日《经济日报》。

到村”的农村公路建设有序展开，2008 年底，西部乡镇、建制村公路通畅率分别达到 98.3% 和 81.2%。根据西部基础设施依然滞后，生态维护、环境保护形势依然严峻的实际，在西部大开发进入第 2 个十年，仍需锲而不舍，继续抓好这两个重点。以铁路建设为例，将围绕完善西部各省（市、自治区）际、西部和国内其他大经济区之间，以及西部和邻国间的铁路通道三个目标，拓展路网覆盖面、提升通过能力、提高运行速度；诸如在建中的重庆—贵阳、重庆—兰州、成都—天水等客运专线，正抓紧前期规划的上海—昆明、西安—兰州客运专线，将为沟通西南与西北和华东、华中打造新通道；再如新近开工的包（头）—西（安）铁路，将成为西部路网中贯通南北、穿越神府、黄陇两大煤炭基地的大通道；而贵阳—广州、南宁—广州、兰州—郑州—徐州、中卫（银川）—太原等新线，将为沟通西部地区与华东、华南、华中、华北打造新的快速通道；和邻国沟通的铁路通道，北有中吉（尔吉斯坦）乌（兹别克斯坦），南有中越（南）铁路（泛亚铁路东线）、中、老（挝）、泰（国）铁路（泛亚铁路中线）和中缅（甸）铁路（泛亚铁路西线）等，到 2020 年西部铁路网规模有望超过 5 万公里，占全国铁路网规模的 40% 左右[①]。

科学技术是第一生产力，人才是第一资源、兴区强区之本；十年来，西部地区科学技术和文化教育事业蓬勃发展，普通高等学校本专科在校学生数，2008 年达到 562 万人，是 1998 年的 3 倍多；中等职业学校在校生，2008 年达到 521 万人，比 1998 年增长 26%，为西部大开发源源不断输送了人才。为了进一步扩大西部地区高层次人才培养规模，除京、沪等地著名高校将逐步扩大在西部地区招生的比例与规模，从 2009 年起，中央教育主管部门批准，青海大学、宁夏大学、西藏大学和石河子大学进入“211 工程”序列，接受国家、部门和地方政府三方的共同投入，重点建设对所在地区发展具有重要作用的学科，培养西部急需的高层次人才；同时在西部民族地区新设立呼和浩特民族学院、广西民族师范学院、甘肃民族师范学院等 10 所高校和 3 所高等专科学校。

科学发展观的核心是以人为本，发展再重要，是手段而非目的；发展归根结底是为了增进民众的福祉，提高人民的素质和能力。十年来，西部地区城乡居民

① 参见《中长期铁路网规划》，《人民铁道》2008 年 11 月 28 日、2009 年 10 月 26 日和 2009 年 11 月 24 日《经济日报》。

的收入水平、生活水平和享有的公共服务，明显提高。基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的《“两基”攻坚计划（2004～2007年）》，如期实现，截至2007年底“两基”人口覆盖率超过98%，四年累计扫除600多万文盲，青壮年文盲率降到5%以下。西部各省（区、市）初中毛入学率超过90%。但和全国平均值与东部地区比较，还有不小的差距。以城乡居民收入水平为例，2008年城镇居民家庭人均可支配收入居西部前3位的内蒙古、重庆和广西都达到14000元左右，大体接近全国平均值；而新疆、甘肃则比全国平均值低27～30个百分点[①]；2008年农村居民家庭人均纯收入，居西部首位的内蒙古为4656.2元，仅比全国平均值低2个百分点，而贵州、甘肃则比全国平均值低40多个百分点[②]。用好国家应对国际金融危机“一揽子计划”向民生项目倾斜、向中西部地区倾斜的机遇，尽快补上在义务教育、基层医疗卫生服务设施和社会保障体系方面的欠账；稳定现有就业岗位，多方鼓励创业，以创业带动就业，特别是高校毕业生和返乡农民工的就业，使西部地方政府的公共服务水平、能力和东部的差距，有明显的缩小，以保证2020年国家实现全面小康社会之时，西部地区民众享有的基本公共服务，能达到全国平均水平；农民人均纯收入比2008年翻一番，城乡绝对贫困现象基本消除。

科学发展观的基本要求是全面协调可持续。大开发中，按照中国特色社会主义事业总体布局的要求，在抓紧经济建设这个中心环节的同时，全面推进政治建设、文化建设、生态建设和生态文明建设。西部大开发十年，在经济建设方面，积累了许多经验，最突出的有四点。

第一，从西部地区具体的区位地缘、资源禀赋等出发，重点培育特色优势产业。

“市场不怜悯落后”，质次价高的产品，无论产自何区，都会遭到市场冷遇，作为后发展地区，避开软肋，依托地缘、资源等比较优势，从特色优势产业入手，培育、巩固、扩大竞争优势，就有可能在国内外大市场打出一片天下。2008

① 2008年城镇居民家庭人均可支配收入，全国平均值为15780.8元，内蒙古、重庆、广西、新疆、甘肃分别为14432.6元、14367.6元、14160元、11432.1元和10969.4元。引自《2009年中国统计摘要》，第115页。

② 2008年农村居民家庭人均纯收入，全国平均值为4760.6元，内蒙古、贵州、甘肃分别为4656.2元、2796.9元和2723.8元。引自《2009年中国统计摘要》，第121页。

年西部12省（区、市）生产的原煤、原油、发电量和棉花已分别占到全国总产量的43.9%、29%、28%和43.7%，发挥了国家级能源基地、棉花基地的作用[①]。内蒙古煤炭资源丰富，从煤炭开发入手，发展火电，进而发展煤制油、煤基醇、醚燃料等煤化工，拉长产业链，又利用广袤草原、风大、日照强、沙多，发展乳品业、风力发电、太阳能热气流发电和各种沙产业，2002年以来，GDP增幅连续7年居各省、区、市之冠，实现了地区生产总值十年年均增长16%，在西部地区生产总值中的比重，由大开发前（1999年）的8.26%，提高到2008年的13.32%。2008年第二、第三产业在GDP中的占比已达到88.3%，比大开发前，提高了11.1个百分点；人均地区生产总值32214元，居西部多省、区、市之首[②]；面对国际金融危机的冲击，2009年上半年内蒙古完成地区生产总值3513亿元，同比增长16.2%，高于全国平均增幅9.1个百分点[③]。新疆亦异曲同工，依托丰富的能源和矿产资源，以及土地辽阔、日照长、边境线长、口岸多（一、二类口岸29个）等条件，重点打“黑”（石油、天然气、煤炭等）“白”（棉花）“红”（番茄、枸杞、红花等）等特色牌，并逐步向上、下游延伸，壮大产业链；坚持对内对外开放两手抓，一方面大力开展以边贸为主的进出口贸易，拉动区域经济；另一方面依托优势资源引进中央企业等大型企业集团的项目落户，推进新疆区域经济发展。2008年地区生产总值4203.4亿元，相当于大开发前（1999年）的3.6倍；人均GDP 19893元，居西部各省（区、市）的第2位，2008年天然气、棉花的产量居全国各省（区）的首位；石油产量居第2位，进出口贸易总额居西部省（区、市）的首位[④]；油气开采、炼制和石油化工，已成为新疆居首位的支柱产业，现已形成准噶尔盆地、塔里木盆地、吐（鲁番）哈（密）盆地三大石油天然气生产基地和克（拉玛依）独（山子）、乌鲁木齐、吐哈、库尔勒与库车四个石油炼制与石化基地。新疆煤炭资源丰富，按预测储量计算，占全国总储量的四成；目前年开采规模已超过6000万吨，一批千万吨级的煤田近年相继开工建设，在扩大开采的同时，相应发展煤电与煤化工、氯碱化工、黑色与有色冶金和装备制造业。利用广袤的土地资源和日照资源，新疆

① 引自《2009年中国统计摘要》，第16页。

② 基础数据引自《中国统计年鉴2000》和《2009年中国统计摘要》。

③ 参见2009年7月23日《经济日报》。

④ 基础数据引自《中国统计年鉴2000》和《2009年中国统计摘要》。

“粮、棉、果、畜”四大基地，正朝着现代农牧果业的方向迈进；并以此为依托，大力发展棉、毛纺织业和食品工业；现在新疆生产的番茄制品、啤酒花颗粒和甜菜糖在全国总产量中的占比已分别占到80%、70%和50%[①]。《西部大开发“十一五”规划》指出的能源、化工、有色金属、稀土、钾、磷、特色农牧产品及加工、装备制造、高技术产业和旅游业等特色优势产业，近些年来西部各省（区、市），结合不同区情，各有侧重地发展：如川渝天然气资源的勘探开发，陕甘、川渝和广西、云南的石油天然气化工，广西与云南的糖料，云南的烟草，川黔的名酒等特色产业和特色产品；特别值得重视的是，根据国内外经济科技新走势，重视培育低碳经济，西北与内蒙古及时发展了风能、太阳能等可再生能源及相应装备的制造业，甘肃正积极在河西走廊地区打造“风电走廊”，初步规划，到2020年时，风电总装机达2000万千瓦，届时新疆亦将建成5个百万千瓦级的风电基地；西南则重视生物质能的开发利用。

第二，科技和创新驱动。

区域经济发展，从资源开发或发掘区位优势起步，而继续前行，无不依靠科学技术，前述内蒙古、新疆产业链的延伸，每一步都得益于科学技术的支撑；平时如此，面对国际金融危机挑战，科技、创新的作用更加凸显。2008年西部地区已建有国家重点实验室33个，省部共建实验室15个，从事研究开发的科学家、工程师53.4万人，一年全社会活动经费超过1200亿元；一个具有西部特色的区域创新体系，正逐步形成壮大，为破解大开发进程中遇到的种种技术难题，就近提供有力的支撑[②]。创新是企业转型产品升级的动力，亦是区域经济发展方式转变、区域产业结构优化升级的关键。重庆、成都、昆明、西安、兰州等市的高新区，是西部地区高端人才、高新技术产业集聚的战略高地，通过构建科技研发、成果转化、创业孵化、科技金融和人才聚集等平台，发挥了区域创新体系核心的作用。以西安高新区为例，2008年实现营业收入、工业总产值、实缴税金和净利润分别达到2410.6亿元、1546.5亿元、157.65亿元和123.11亿元，在全国56个国家级高新区中，分别居第4、第5、第3和第5位[③]。继续优化西部地

① 参见2009年7月13日第5版《经济日报》。
② 参见2009年11月21日《经济日报》。
③ 参见2009年7月23日16版《经济日报》。



区的创新环境，完善以企业为主体、市场为导向、产学研紧密结合为纽带的区域创新体系，依靠民众的创新智慧，将有力推进西部未来的发展。

第三，坚持“双翼展翅”。

无论是新中国成立60年来正反两面的经验，还是西部大开发十年的经验，共同表明：国家经济、区域经济都应是公有制和其他多种所有制的双翼展翅。维护公有制特别是国有经济的主体地位，在直面激烈国际竞争环境中，国家直接掌控国民经济命脉、关键领域，具有难以替代的作用。与此同时，只有多种所有制的充分发展，才能调动全社会的积极性，使劳动、知识、技术、管理、资本等一切财富之源，活力迸发、泉涌如流。大开发十年，西部民营经济发展和东部的差距有所收敛，面对当前西部严峻的就业形势，再看看浙江等省民营经济提供的两个80%（城镇新增就业岗位、农村劳动力“农转非”就业岗位），进一步改善西部民营经济的发展环境、进一步缩小东—西之间的差距，就再也不能延宕。

第四，重点突破、统筹兼顾，合理布局。

西部国土面积689万平方公里，占全国陆地面积的71%，重点突破成为大开发空间布局的必然选择。十年来，国家大力支持成渝经济区、关中—天水经济区、广西北部湾经济区、呼（和浩特）包（头）鄂（尔多斯）银（川）兰（州）产业带和各省会（自治区首府）城市、地区中心城市及其周边，重要资源富集区与大型水能开发区、重点口岸城镇优先开发、率先发展，成为带动、支撑西部大开发的战略高地。2008年1月，国务院批准《广西北部湾经济区[①]发展规划》，标志着广西北部湾经济区的开放、开发提升到国家战略层面；该经济区地处华南、西南和东盟三大经济圈的接合部，既是西部地区惟一的沿海区域，亦是我国与东盟国家惟一既有海上通道，又有陆地接壤的区域，其发展方向定位于“服务三南”（西南、华南、中南）、面向东南亚的重要国际区域经济合作区，建成中国—东盟开放合作的物流基地、商贸基地、加工制造基地和信息交流中心。目前除围绕海、陆、空立体大通道，大力推进港口、高速公路网、铁路和机场扩能改造等基础设施与环境生态建设，力争广西北部湾诸港口综合吞吐能力在

① 广西北部湾经济区位于北部湾顶端的中心位置，涵盖南宁、北海、钦州和防城港4市，陆地国土面积4.25万平方公里，海岸线1595公里，海域面积12.93万平方公里，2006年末人口1255万，占广西全区人口的1/4，四市GDP占广西全区的近30%。

2010年达到1亿吨，2020年达到3亿吨；千万吨级的炼油厂、千万吨级现代钢铁基地、年产值可达400多亿元的林浆纸基地和电子基地将分别落户钦州、防城港和北海市。关中—天水经济区[1]，地处新亚欧大陆桥的中枢，是跨越陕甘两省的重点开发区，以西安—咸阳一体化为核心，涵盖天水、宝鸡、铜川、渭南4市和杨凌国家农业高新技术产业示范区，现有人口、经济规模都占大西北的1/4左右，既是西北历史古韵积淀醇厚之地，亦是科技人文智力资源的高密集区，每万人口中拥有科技人员60人，在校大学生285人，远高于全国平均值，为充分释放人才智力资源的巨大潜力，国家赋予关中—天水经济区“全国统筹科技资源基地”的先试权。并以此为依托，朝着全国先进制造业基地、现代农业高技术产业基地和彰显华夏文明的历史文化基地的方向迈进[2]。

2007年6月，重庆、成都两市获批设立全国统筹城乡综合配套改革试验区，探寻填平城乡长期二元发展形成的鸿沟，扭转同一区域、城乡两副面孔的根本路径，通过统筹城乡规划、基础设施建设、土地管理、公共财政、金融服务和社会服务体制，拆除横亘在城乡间的诸多“高墙”，构建以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化的新格局。对重要资源富集区的集约开发，位于银川市东南40多公里的宁东能源化工基地是耀眼的典型，依托当地丰富的优质动力煤、化工原料用煤，现正积极建设煤炭、电力、煤化工和新材料四大产业，争取到2020年时，煤炭生产能力达到1.3亿吨，火力发电总装机1600万千瓦，成为带动宁夏经济发展的强大引擎。与此同时，对贫困地区、少数民族地区、特别是人口较少民族聚居区、三峡库区、资源枯竭矿区等重点扶持地区统筹兼顾；普遍提升县域经济，为社会主义新农村建设和现代农牧业发展，提供就近的支撑。

我国少数民族人口超过1亿人，70%居住在西部地区，加快西部少数民族和民族地区经济社会发展，是坚持各民族团结奋斗、共同繁荣富裕的必然要求，亦

---

① 关中—天水经济区，现有人口近3000万，面积近8万平方公里，规划区包括西安、铜川、宝鸡、咸阳、渭南、杨凌、商洛部分县和甘肃天水市辖区；直接辐射区达陕北、陕南和甘肃省的平凉、庆阳与陇南地区。

② 广西北部湾经济区位于北部湾顶端的中心位置，涵盖南宁、北海、钦州和防城港4市，陆地国土面积4.25万平方公里，海岸线1595公里，海域面积12.93万平方公里，2006年末人口1255万，占广西全区人口的1/4，四市GDP占广西全区的近30%。



是大开发战略的重要内容与目标。十年来，特别是2005年中共中央、国务院作出《关于进一步加强民族工作加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定》以来，无论中央财政和发达地区对西部民族地区的扶持和对口支援显著加强，2008年民族地区经济总量按可比价格计算比大开发前（1999年）增长1.8倍；5个民族自治区和3个民族省（蒙、疆、宁、桂、藏和滇、黔、青）的人均地区生产总值由1999年的4293元提高到2008年的16057元①。

面对当前“保增长、保民生、保稳定”的繁重任务，民众对西部各级政府的希望是，严格依法行政、清廉行政，加快政府职能、作风的双转变，真正成为当地宜居、宜业、宜学环境建设的组织者，基本公共服务产品的提供者、正常市场秩序的维护者。

文化是民族之魂，是凝聚力和创造力之源，它既为经济建设提供精神动力和思想保证，更是区域软实力的核心内容。西部大开发十年，战胜了一个又一个“天灾人祸”的挑战和严峻考验，特别是5·12汶川特大地震，正是依靠大无畏的英雄气概，夺得了抗震救灾和灾后重建的胜利，凝聚成抗震救灾的伟大精神，在今后大开发进程中，将成为鼓舞民众克服困难、勇往直前的巨大精神力量。在大开发进入第2个十年，从保障人民基本文化权益出发，落实好“西新工程”、广播电视村村通等文化惠民工程，满足公共文化服务需求；依托文化创新、发展文化产业，珍视民族文化的保护与传承，是西部地区文化建设之重。

2009年8月，国务院出台了《关于应对国际金融危机保持西部地区平稳较快发展的意见》，在西部大开发即将进入新的10年时，中央政府明确表明：将以更大的力度，支持西部地区加快构建适度超前、功能配套、安全高效的现代化基础设施体系；加快形成特色优势产业、高新技术产业和新兴战略性产业协调发展的现代产业体系和以低碳排放为特征的工业、建筑和交通体系；加快发展以改善民生为重点的各项社会事业和统筹城乡发展的示范区、生态文明建设的先行区。②

高举科学发展、和谐发展和可持续发展的旗帜，沿着中国特色社会主义道路前进，西部地区的明天一定更美好。

---

① 参见2009年11月22日《经济日报》。

② 参见温家宝《全面提高中国西部地区开发开放水平》，2009年10月17日《经济日报》。

金融危机下中国区域发展格局的变化

——兼论湖北实现弯道超越的路径*

彭智敏　余 意**

摘　要：金融危机是对经济发展具有巨大破坏作用的元凶，同时也是世界经济和区域经济重新洗牌、原有区域经济秩序被打破的重要契机。2009年上半年，我国各省市区经济增速较以往发生了很大变化，中西部不少省份走在了全国的前列，区域差距呈缩小趋势。湖北经济基础好、受金融危机冲击小，又具接近国内市场等便利条件，因此迎来了实现弯道超越的大好时机。

关键词：金融危机　区域格局变化　湖北　弯道超越

发端于美国、波及世界的金融危机对我国的经济发展造成了巨大的负面影响，但是，这种影响的区域差异也非常明显：以珠江三角洲和长江三角洲为代表的两头在外、经济外向度高的沿海地区，最先感受到了金融危机的冲击，自2008年下半年开始外来投资大幅度减少、部分工厂关闭，大量外来工人返乡。一时间，沿江经济遭遇了严重的困难；广大中西部地区由于经济结构的内生性特征明显，对国际市场的依赖较低，因此遭受的冲击则要小许多。

一　“三十年河东、三十年河西”是区域发展的普遍规律

1. 区域发展不平衡是一个普遍性规律

世界经济的发展是一个不断变化的动态过程，这是由世界经济发展的不平衡

* 本文是湖北省湖北思想库课题管理领导小组办公室资助的课题“金融危机背景下湖北省如何克难奋进实现弯道超越”的成果之一。

** 彭智敏，湖北省社会科学院研究员，研究方向：区域经济、流域开发；余意，湖北省社会科学院长江流域经济研究所。

性和不稳定性决定的。所谓世界经济发展的不平衡，是指各国经济力量增长的不平衡和各国经济实力发展的不平衡，它是当代世界经济的一条带普遍性的规律。运用这条规律分析当代世界经济各种现象和问题、发展变化及其走势极为重要。古往今来，世界经济发展是不平衡的，表现为：各国经济发展速度快慢不一、经济实力此消彼长、此衰彼荣，经济发展的中心不断发生转移。

一个国家或区域的经济增长是由投资、技术进步、制度等多种生产要素综合作用的结果，那些具有累积优势的国家或区域能够比其他国家或区域率先发展起来。但落后区域也拥有后发优势，当它进入起飞时期，不仅能从经济发达的国家和地区输入先进的技术、组织和行政管理方法，也可以吸取后者发展过程中的经验和教训，从而以较低的成本、少走弯路，实现赶超。也就是说，区域发展不平衡是世界经济发展过程中一个普遍规律。

从世界近代史看，区域经济不平衡表现为各国在不同时间段，经济发展速度的快慢差别很大，经济地位频繁出现变动，经济发展的中心转移不仅在国家间，甚至跨越洲际。如自地理大发现之后，欧洲诸强西班牙、荷兰、英国曾先后执世界经济之牛耳，各领风骚数十（百）年。19世纪末期起，位于大西洋彼岸的美国经济规模跃居世界首位，并且延续至今，但真正引领世界经济则是第二次世界大战之后。

纵观世界经济发展史，国与国之间的经济发展和竞争总是此起彼伏、你追我赶。俗话说“三十年河东、三十年河西”，这在世界经济轮回发展上得到无数次的证明。20世纪70年代末期开始，中国经济通过实施改革开放政策，进入到一个持续高速增长时期。这个过程至今已延续了30年，而且还将继续保持很长一段时间。在这30年当中，中国的经济规模、进出口总额及在世界贸易中的比例、外汇储备、在世界经济舞台中的作用都有了质的变化。这再次印证了区域发展不平衡的规律。

2. 重大事件是打破原有秩序实现超越的重要契机

一般看来，经济危机是坏事。然而，坏事在一定条件下也可以变为好事。经济危机之所以成为危机，就是因为市场失灵。而要让市场从危机中走出来，单靠市场自身的力量要么不行，要么需要很长的实践。因此，解决经济危机的最佳办法就是依靠政府，采取一系列的经济刺激措施，如实施积极的财政政策和宽松的货币政策、加大基础设施建设力度等。如果政府通过危机形成的倒逼机制，大胆进行制度创新，那么，就可以帮助一个国家率先走出危机，进而实现崛起。反之，如果政府墨守成规，不进行制度创新，在危机面前束手无策，那么在经济危



机的多重打击下，一些大国也可能迟迟难以走出危机，相对国力不断下降，于是，衰落就成为必然。

19世纪初、中期的数次世界经济危机严重打击了创新已乏力的经济大国——英国，使之衰落。然而，在此期间，德国优先发展科技，建立了劳工保险和保护国内幼稚产业的社会经济制度；日本进行了明治维新，发展义务教育、先进科技和工商业。建立了新兴的资本主义制度；美国在独立战争后废除农奴制度，以国家立法鼓励专利，创新发展工业，赠地给地方兴办大学发展教育，并赠地给居民发展农业，建立社会保障制度，保障经济安全。这些国家都经历了经济危机，但却通过制度创新，在19世纪超越当时最强大的英国而崛起成为经济大国①。

1929～1932年的经济危机带来了整个西方世界的大萧条。在危机中就任总统的罗斯福果断采取措施，大规模制度创新。联邦政府通过建立社会保障体系等措施，支持人们获得经济上的自由。同时，联邦政府迅速通过立法应对经济危机。比如，颁布《紧急银行法》整顿银行秩序，颁布《农业调整法》帮助恢复农产品价格，实施《国家工业复兴法》为经济恢复注入资金，等等。因此，虽然经历了战争与经济危机的冲击，美国却通过制度创新，在经济大萧条和随后的第二次世界大战之后，成为世界的超级大国，其经济规模一度超过世界的一半以上。因此，人们说20世纪是美国的世纪。

第二次世界大战之后，日本花费数百亿引进了数千项专利技术，从而很快在家用电器、化工、汽车等行业赶上并超过了美国的水平。

上述事实说明，经济危机虽然是伴随大国崛起的危难，但制度创新却可以使大国迎难而上，转危为机，抓住机遇而崛起。可以说经济危机和制度创新，是大国崛起的重要契机。

改革开放是中国里程碑式的事件，在这个千载难逢的重大机遇面前，东部沿海地区凭借多重优势，占得了先机。珠江三角洲、长江三角洲和环渤海经济圈发展成为我国经济发展的“三大发动机”。1981年，广东省工农业生产总值占全国的比重仅为4.94%，浙江省的比例更低，只有4.42%，分别列全国的第6和第11位。前者抓住改革开放的重大战略机遇，利用毗邻港澳的优势，通过引进海外投资、扩大出口、技术和体制创新，从而实现了跨越式的发展。浙江省则充分

① 唐晋：《大国崛起》，人民出版社，2006。

利用民间浓厚的商品意识，以体制机制创新为突破口，以发展个体私营经济和民营经济为突破口，以建立产业集群和打造产业链为特色，形成了具有强大生命力的“小狗经济”。2008 年，两省的 GDP 分别跨越了 3 万亿和 2 万亿大关，占全国的比重为 11.87% 和 7.15%，在全国的位次分别上升到第一和第四位。

二　2009 上半年金融危机下的中国区域经济增长差异

1. GDP 增速：中西部高于东部

金融危机对中国的影响，其传导路径是从沿海向中西部，从时间上则是从 2008 年 5～10 月。2009 年上半年，全国各个省市自治区都感受到了不同程度的影响。但由于产业结构、市场需求、经济增长主要动力等方面的差异，金融危机的各地经济表现则大相径庭。总体而言，金融危机对沿海省市的冲击较西部、中部和东北要大得多（见表 1）。

表 1　2009 年上半年中国部分省市自治区 GDP 增速排名

单位：%

排名	地　区	GDP 增长率	所属区域
1	内蒙古	16.2	西部
2	天　津	16.2	沿海
3	四　川	13.5	西部
4	广　西	13.5	西部/沿海
5	湖　南	12.8	中部
6	重　庆	12.6	西部
7	安　徽	11.8	中部
8	陕　西	11.8	西部
9	吉　林	11.7	东北
10	辽　宁	11.5	东北
11	湖　北	11.3	中部
12	江　苏	11.2	沿海
15	山　东	9.9	沿海
23	北　京	7.8	沿海
25	广　东	7.1	沿海
27	浙　江	6.3	沿海
30	上　海	5.6	沿海
	全　国	7.1	

资料来源：国家统计局。

与前几年相比，这张GDP增幅榜上反映出来的各省市自治区经济增速排位发生了明显的变化：中西部地区整体表现亮丽，多个省市的GDP增速超10%。前十名中，中西部地区占有8.5席（广西既属西部，也属沿海，这里算0.5个），内蒙古更以16.2%高居榜首；而东部沿海地区经济增长仍显乏力，广东、山东和浙江等经济规模居全国前列的省份排名明显靠后，上海增幅更是历史性地下降到全国倒数第二位，仅次于因为煤炭产业整顿、重组的山西省，惟天津以16.2%的增速，并列全国第一。这组数据显示，在金融危机的洗礼与新一轮的复苏中，我国东中西部差距正逐步缩小，一场中国经济格局的变革正在酝酿之中。

长江流域是我国经济发展的重要轴线之一，经济比较发达。表2中的数据反映了2009年前三季度长江干流沿线7省市经济增长速度。我们可以从中清楚地看到，自西向东，经济增速呈下降趋势，其中上游的四川省的经济增速超过入海口上海的近一倍。改革开放以来，经济增长速度长期居全国前列的江苏省的增速在2009年前三季度也明显降了下来，比其上游的5省都低。

表2　2009年前三季度长江经济流域7省市经济增速

单位：%

省　市	四川	重庆	湖北	湖南	安徽	江苏	上海
增　速	13.5	13.4	12.5	13.1	12.9	11.7	7.1

资料来源：中国经济网，2009年10月29日。

2. 软件产业差距在缩小

即使是沿海地区历来占据绝对优势的高新技术产业，其增速趋势与GDP基本一致，东中西部差距呈缩小趋势。北京、上海等长期以来执中国软件之牛耳，但主要软件产业指标都低于全国平均水平，北京的IC设计收入增长率为零；另一个软件产业大省广东三项指标中则只有软件产品收入一项稍高于全国平均水平，软件业务收入稍低于全国平均水平，IC设计收入则相比去年同期骤降1/3。而安徽、湖北、四川和新疆等中西部省份的大部分指标都较上年同期明显增长（见表3）。

3. 工业增加值和城镇投资，中西部高增长率

2009年上半年，全国工业增加值同比增长7.0%，其中东部沿海、中部地区和西部地区的增长率分别为5.9%、6.8%和13.2%，中西部高于沿海；全国城镇

表 3　2009 年上半年我国软件产业主要经济指标完成情况

单位：万元，%

单位名称	单位个数	软件业务收入		软件产品收入		IC 设计收入	
		本期累计	同比增减	本期累计	同比增减	本期累计	同比增减
北京市	4514	8994735	16.2	3916765	18.6	120691	0
上海市	1200	3847000	22.1	1620000	13.3	180000	
江苏省	1457	7850145	31.7	1675368	38.2	414743	12.3
浙江省	977	1689031	9.7	570239	4.7	39339	-3.1
安徽省	97	136009	24.9	59075	21.9	198	3200
山东省	493	1805938	13.6	489832.6	20.3	422	68.1
湖北省	439	621579	22.9	355463	23.8	3947	11.2
广东省	2502	7215803	20.8	2147227	28.2	30270.4	-33.4
四川省	380	2028239	35.3	884335	26.2	82656	20.1
新疆区	107	47808.4	61.5	6472	-8.8	18	-28
合　计	16449	42701736	22.7	14856493	21.7	998331.4	8

资料来源：工业和信息化部网站 2009 年 7 月 24 日。

固定资产投资完成 78098 亿元，增长 33.6%，其中东部地区城镇增长 26.7%，而中西部地区增长率分别为 38.1% 和 42.1%，中部地区和西部地区增长率既高于全国平均水平，也高于东部地区。

三　金融危机中的中部机遇

1. 内生型经济优势逐步显现

长期以来，中部地区以“地处中原”、“九省通衢”自豪，但在国家实施改革开放的政策后，“得中独厚”的地理位置优势遭到了挑战。在开放的经济体系中，国内市场不再是企业的唯一市场甚至不是最大的市场，而国际市场跃升为企业经济活动的重要舞台。这时，周边地区可以有效地利用国内国际两个市场和国内两种资源发展地区经济。同时，由于受到国际市场的引力作用，国内经济能量也会向周边地区发散。因此，在一个开放的经济体系当中，与国际市场距离越近的地区经济发展越快，与国际市场距离最近的周边地区（沿海沿边地区）经济发展最快。而中部地区的经济发展则因为距离国际市场相对较远、运输成本高于周边地区，国际资本、信息、人才的需求减弱，经济发展会相对较缓。另外，

“三农”问题的复杂性、农民增收的艰巨性，使得农业比重高、农村人口比重大的中部地区的内需市场迟迟难以得到有效启动。

但是，在金融危机发生的情况下，这一切又发生了戏剧性的变化。一是因为国际市场需求大幅度萎缩，对我国沿海产品的需求相应下降明显，而这部分产品的价格、款式、营销方式等并不太适合国内市场。况且，在与中部企业的竞争中，在运输成本、生产成本等方面没有优势可言。而中部省份在开拓国内市场方面，具有明显的地理区位优势，辐射能力强，货物运送半径短，物流成本大大降低。还有，农业是受金融危机影响最小的产业之一，而中部省份最大的比较优势恰恰就是农业，因此，增加农业生产，确保农业丰收，是我国抵御金融危机的重要手段。在应对危机中农村市场具有较大的操作空间，国家出台的一系列“家电下乡、汽车下乡”的扩内需措施，都将目标锁定在农村广阔的消费市场。今年上半年，我国城市消费品零售增长 14.4%，比县及县以下增长率低两个百分点。

2. 受金融危机冲击相对较小

出口规模小、经济外贸依存度较低，是经济全球化背景下，中部地区的一个重要缺陷，意味着参与国际分工程度低，吸收的国外资金、技术和关注度少。但在世界经济萎缩的过程中，因为这一特点使得经济遭受的影响小，造成的经济运行波动小。“缺陷”变成了“优点”。以湖北省为例，全省进出口总额刚刚超过 200 亿美元，占全省 GDP 的比重只有 12.5%，与广东、江苏、上海存在巨大的差距。但今年上半年却“因祸得福”：经济增长率高于全国平均水平 4.2 个百分点，出口降幅低于全国平均 5.5 个百分点。

此外，轻重工业比较协调，产品以内需为主；金融机构、企业融资结构相对单一，表现出较强的抗风险能力；第三产业所受影响也比较小。总之，金融危机短期内没有改变中部地区宏观经济运行的基本面①。

3. 扩内需保增长的受益者

去年年底以来，中央政府为了应对金融危机，出台了“扩内需、保增长”政策，并先后安排 4 批项目。中部地区由于上述优势，获得了国家的青睐。以湖北为例，在去年中央第一轮新增 1000 亿元投资中争取到 50.36 亿元，居全国第

---

① 彭智敏：《论中部崛起的路径依赖》，《江汉论坛》2005 年第 12 期。



四位，在今年中央安排的第二轮1300多亿元投资中，争取到49.18亿元，居全国的第四位；在争取中央代发地方债券中，获得2000亿元中的81亿元，排名全国第六位。也就是说，很好地抓住了中央扩内需保增长的机遇。其结果是湖北形势好于全国。上半年，湖北GDP、规模工业、城镇投资、社会消费品零售总额增速分别高于全国4.2个、5.5个、5.1个、3.7个百分点。

四　湖北省实现“弯道超越”的突破路径

对于地处我国中部、经济基础比较雄厚、交通运输四通八达的湖北省而言，金融危机所带来的，除了不利影响之外，同时还出现了发展机遇，可以说是危中有机。如果因势利导，抓住国家“扩内需、保增长、调结构”机遇，危中寻机，则有望利用沿海地区经济受冲击大、相对优势减弱的有利时机，加大发展力度，优选发展途径，超越部分竞争对手，从而实现“弯道超越”。

1. 应对危机“三个优先”

“投资主体民企优先”就是要求湖北省创造性地执行中央“扩内需、保增长”政策，出台相关细化政策，鼓励民间投资，并把投资重点引导到发展高新技术产业，优化产业结构和产品结构，以及完善基础设施上来。通过切实改善中小企业投融资服务标准和体系，帮助一批具有较强市场竞争力的中小企业做大做强。

“需求刺激消费优先”就是要求湖北省在扩大内需过程中，以消费终端为导向，加快发展那些适销对路的产品和需求巨大的产业和产品，拒绝造成新的产能过剩。

“拉动市场民生优先”意味着经济社会发展的重点要逐步放到教育、医疗、保障性住房、社会保障等方面，更加关注民生，促进社会的和谐进步。

2. 坚持“两型”开发，大胆先行先试

先行先试是中央赋予武汉城市圈“两型”社会综合改革实验区的权利。在应对危机、实现弯道超越的过程中，全省都要充分利用综合区这块金字招牌，在经济发展方式和产业结构调整中以建设“两型”社会为基本价值取向，突出两个重点：一是“三个着力”，即着力转变经济发展方式，着力推进综合性制度创新和着力推进城乡区域协调发展；二是以“九大体制机制”创新促进科学发展，

即形成资源节约、环保、科技、产业结构优化升级、统筹城乡发展和节约集约用地以及财政金融、对内对外开放、行政管理的一整套创新体制、机制。

把危机转变成机遇，最重要的是利用危机形成的“倒逼”机制，推动解决经济结构中的深层矛盾。如果传统产业能够充分利用倒逼机制，完成一次大的调整，并实现结构升级；如果能成长出一批新兴产业，形成新的产业增长支柱，那么湖北省就将成为这场金融危机的一个赢家。

3. 扩大开放招商引资

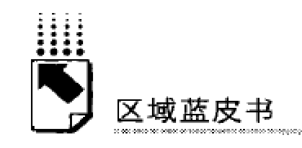
虽然金融危机对湖北的冲击比较小，但却不能以此沾沾自喜，恰恰相反，我们需要借此“低成本、低门槛”的机会，走向沿海、走向世界，拓展对外开放的广度和深度。当务之急，一是充分利用产业转移的成本比较低的有利时机，加大招商引资力度，并做好后续服务工作，二是利用国际市场原材料价格下降、投资不振的状况，帮助武钢、东风汽车、葛洲坝集团等实力雄厚的企业“走出去”，到国际市场收购矿山、销售产品、承包工程、吸纳国际化人才和建立跨国营销网络。

4. 把“两圈一带”打造成为统筹区域协调的高平台

“两圈一带”战略是湖北省委省政府不断深化省情认识的结晶，它反映了湖北省经济发展从“重点突破”向“多点支撑、协调共进”转变。这个战略成为全省经济继续平稳较快增长的强力引擎，必将引领湖北经济社会又好又快发展，进而把湖北建设成为促进中部地区崛起的重要战略支点。同时，它也是站在区域的角度，打造的一个支撑中部崛起战略支点的平台。

2007 年，“武汉城市圈”获批全国资源节约型和环境友好型建设综合配套改革试验区，今后几年要以产业双向转移、圈域快速通道、商业连锁经营、社会事业资源联动共享和农业产业一体化等“五个一体化”为切入点，推进武汉城市圈综合配套设施建设进程。

包括宜昌市、襄樊市、荆州市、荆门市、随州市、十堰市、恩施州、神农架林区等 8 个市州林区的“鄂西生态文化旅游圈”，人口总量、版图面积分别占湖北全省 50% 和 70%，是全国重要的生态功能区、最大的水电基地，也是湖北重要的农产品基地和制造业基地。鄂西圈确定了以“后现代”理论为指导的内生增长型的总体发展思路，内生增长方式又以圈域生态、文化资源科学保护和合理利用为基石，整合生态、文化和其他产业资源，借助于旅游产业发展平台，发挥



特色资源的综合效益，创新管理体制、经营机制、投融资体制和利益机制，优化产业结构，调整和完善鄂西圈的经济空间布局，打造“生态文化旅游资源—产品—产业—营销—消费—效益”的鄂西圈经济社会发展模式，形成支撑内生增长方式的原动力，走出一条有别于传统工业化发展的新路子。

包括湖北长江两岸48个县市区的湖北长江经济带，是湖北的精华所在，省委省政府要求把它打造成为“一轴三带”：推动全省经济社会协调发展的空间主轴，引领湖北经济社会发展的现代产业密集带，新型城镇连绵带，生态文明示范带。为此，要以武汉为中枢，以宜昌、黄石等大中城市为节点，以沿江48个县（市）区为依托，充分发挥传承和扩散功能，呼应浦东新区建设和西部大开发，东引西联，积极承接产业转移，打造沿江高新技术、先进制造等产业走廊、以物流、金融和旅游为主的现代服务业带和精品农业带。同时，加大长江水资源的开发利用和保护力度，建设综合交通运输体系，使湖北长江经济带成为全流域乃至全国的现代产业密集带和物流大通道①。

2009年9月，国务院原则通过的《促进中部地区崛起规划》，提出了中部地区建设沿长江、陇海、京广和京九“两横两纵”经济带，其中第一条就是“沿长江经济带”，而湖北占据中部“沿长江经济带”干线通航里程的72.6%，必将成为“两横两纵”经济带开发的重中之重。此外，江苏沿江城镇带、皖江承接产业转移示范带、川渝沿江带都进入到开放开发的高潮，其中有的已经上升为国家战略。如果沿江各省市能齐心协力、合作共赢，那么一个横贯东西长度达数千公里的长江经济带必将成为我国未来发展的主战场。

① 湖北省发改委：《湖北长江经济带开放开发规划（征求意见稿）》，2009年8月。

关于长株潭“两型”社会综合改革试验区开发的现实论证

李靖宇　贺祺彦*

摘　要：长株潭“两型”社会综合配套改革试验区的设立，是国家促进东中西部互动和中部崛起的重大战略，是国家加快推进新型工业化、新型城市化、建设资源节约和环境友好型社会的重大战略部署。本文从长株潭城市群的开发背景入手，针对经济社会发展中暴露出来的问题进行了深入剖析，针对性地提出了长株潭城市群的发展格局建议，并探索了如何坚定地走可持续发展道路、提高产业水平、促进新型工业化、最终实现经济一体化的发展策略。长株潭城市群依托国家赋予的“两型”社会综合改革试验区大好机会，一定能够探索出合适的发展方式，为全国“两型”社会建设起到先导作用。

关键词：长株潭城市群　资源节约型和环境友好型　综合改革

改革开放30年来，中国取得了现代化建设的伟大成就，但资源和环境条件日益严峻，亟待探索新的发展模式，走出科学发展的新路子。长沙、株洲、湘潭（简称长株潭）三市，提出了建设长株潭“两型”社会综合配套改革试验区的设想。2007年12月，国家发展和改革委员会下发了《国家发展改革委员会关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的通知》。长株潭城市群作为国家级综合配套改革试验区，是国家在新的发展阶段的重大战略布局，必将成长为中国区域经济新的增长极。

---

* 李靖宇，辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心教授；贺祺彦，辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心助研。

一　长株潭“两型”社会综合改革试验区开发的支撑条件

在传统区域经济理论中，区域经济合作的本质就是要实现区域间优势互补、分工协作，以期最终实现共同发展和共赢，所以合作各方首先一定要定位好自身的比较优势。区域资源禀赋、区位条件、经济基础和结构、国家政策等众多方面的差异导致了区域比较优势的形成。这些比较优势为区域发展和区际互补协作提供了强大的支撑条件。

1. “两型”社会开发的区位资源优势

欲征南方，不得长沙无以成席卷之势。长株潭城市群具有优良的区位优势，南临粤港澳，北接中原腹地，东连长三角，西达川贵渝，是沿海与内地经济往来的桥头堡。同时，长沙、株洲、湘潭呈三足鼎立之势，扼守在中部地区南北和东西相连的必经关卡上。从长沙到株洲、湘潭都只有40多公里，株洲、湘潭相距才10多公里，只有不到半小时车程，拉近了长株潭城市群在经济社会各方面的融合和协作，是其他城市群无法比拟的优势。交通方面，京广、浙赣、湘黔等铁路干线交汇，还有在建的武广和杭长高速铁路。京珠、沪昆和即将建成通车的京珠复线、厦蓉、二广、包茂等高速公路。水运内连湘、资、沅、澧四条大河，经洞庭湖外接长江。因此，长株潭城市群有着承东启西、接南进北的作用，在全国区域经济板块中的重要作用不可替代，特别是2008年肆虐南方的雨雪冰冻灾害，其重要的交通枢纽地位便充分显示出来，影响着全国的经济社会发展。

另外，长株潭城市群拥有中部城市群中优秀的资源禀赋优势。长株潭及其周边的娄底、衡阳、益阳、岳阳、郴州等市矿产资源多，素有“有色金属矿之乡”、“非金属矿之乡”的美称，为工业发展创造了有利条件。其中，锑、钨、铋、铷、石煤、雄黄、萤石、重晶石等储量居全国第一位，锰、钒、铼、芒硝、砷、高岭土等储量居全国第二位，锌、铅、锡、石墨、金刚石、水泥配料等储量居全国第三位。同时，长株潭城市群农副产品资源相当丰富，盛产稻谷、苎麻、茶叶、莲子、烟草等，是全国重要的商品粮生产基地、最大的湘莲生产集散地、重要的槟榔生产加工集散地和瘦肉型猪生产基地。大型湖泊养殖、稻田生态养殖、大中型水库特种冷水性鱼类养殖等，在中部乃至全国都有较大优势。长株潭



城市群的旅游资源则以红色旅游为特色，有毛泽东故居、刘少奇故居、彭德怀故居、贺龙故居、齐白石故居，也有曾国藩、谭嗣同、蔡锷等历史名人故居，具有发展历史名人旅游的得天独厚的优势。

2. “两型”社会开发的科教文化优势

自古以来，湖南素有“唯楚有材，于斯为盛”的荣誉，科技教育资源丰富，并且高度集中于长株潭三市，集中了全省90%以上的科研人员和80%以上的科技成果。截至2007年，长株潭三市拥有地市以上国有科研与开发机构107个，大中型企业的科研与开发机构109个，高等院校的科研与开发机构182个，国家级重点试验室10个，国家工程（技术）研究中心6个，部省级重点试验室29个，博士后科研流动站49个，博士点143个，硕士点400个，国家重点学科29个，重点专业10个，在校学生17.5万人，研究生7000余人。[①] 特别是长沙，拥有高校95所，4所“211”工程院校均名列中国高校百强，其中湖南大学、中南大学、国防科技大学为“985”工程院校，拥有“两院”院士45名，是国内科技力量雄厚的城市之一。到目前为止，长株潭三市现有各类园区23个。3个高新技术产业开发区（2个为国家级开发区）、2个国家“863”高科技成果转化基地、6家创业服务中心，也均在长株潭三市。

文化产业历来是长株潭城市群的重要产业。长沙积极实施文化发展战略，涌现出了传媒、出版、会展、动漫等产业。2008年，长沙市文化产业总产出617.9亿元，文化产业增加值270亿元，占全市GDP的9.8%；文化产业从业人员达到近42万人，占全市从业人员的10.6%。株洲市拥有被誉为“神州第一陵”的炎帝陵，是国家级文物保护单位，是海内外炎黄子孙祭祖、瞻观游览的理想基地。湘潭有“伟人故里，名帅之乡”的美誉，也是楚文化的发祥地之一，是湖湘文化的源头。近年来，株洲和湘潭通过深化文化体制改革，积极调整产业结构，加强文化基础建设，形成了以文化旅游见长，其他文化产业稳中有进的喜人势头。

3. “两型”社会开发的经济发展优势

长株潭城市群位于湖南省东北部，包括长沙、株洲、湘潭三市，总面积2.8万平方公里，占湖南全省的13.3%。2008年末，长株潭三市总人口

---

① 易春：《长株潭区域协同创新体系研究》，《长株潭一体化推进方式一体化创新》，中央文献出版社，2008。

1333.75万，GDP总量4565.24亿元，分别占湖南全省的19.48%和40.92%，是湖南省经济发展的核心增长极。“十一五”以来，长株潭三市的经济发展速度一直高于全省平均水平，核心带动作用日益明显，其经济社会发展取得了长足的进步（见表1）。

表1　长株潭三市的GDP及在湖南省的比重

单位：亿元，%

年份	湖南省GDP	长沙市GDP	株洲市GDP	湘潭市GDP	三市GDP在全省中比重
2005	6473.61	1519.90	525.67	367.03	37.27
2006	7493.17	1790.66	605.30	422.10	37.60
2007	9145.00	2179.00	710.00	522.00	37.86
2008	11156.64	3000.98	909.50	654.76	40.92

注：根据《湖南统计年鉴》（2005～2008年），有关数据以及湖南统计信息网有关数据整理而得。

长株潭三市的城市化水平不断提高，大大高于全省平均水平。2002年，长株潭城市群城市化水平为44.4%，与全省平均水平相比高出8.4个百分点。到2008年，长株潭城市化率55.09%，超过全省平均水平13个百分点。但是，长株潭三市的城市化水平与发达的东部地区相比还有差距，需要进一步加快城市化进程。

同时，长株潭三市的产业结构逐步优化，三市产业分工已初步形成。三市第一产业的比重相对全省平均水平要低，而第二产业的比重相对全省平均水平要高，工业化进程走在全省的前列。三市的产业分工也初步形成，主导产业互补性强。长沙的工程机械、卷烟制造，株洲的冶金、电力机车，湘潭的钢铁、电机等。目前，三市已初步形成了食品、化工、机械、冶金、电子等支柱产业，支柱产业产值占三市全部工业比重超过70%。

4.“两型”社会开发的国家政策优势

当前，国家已经做出中部崛起和长株潭“两型”社会综合改革试验区的战略决策和部署，长株潭城市群应当牢牢把握机遇，抢先发展。2004年，温家宝总理在十届全国人大二次会议上的《政府工作报告》中提出了“中部崛起”的战略思想，指出：加快中部地区发展是区域协调发展的重要方面。国家支持中部地区发挥区位优势和经济优势，加快改革开放和发展步伐，加强现代农业和重要



商品粮基地建设，加强基础设施建设，发展有竞争力的制造业和高新技术产业，提高工业化和城镇化水平。2006 年，中央《关于促进中部地区崛起的若干意见》出台，提出将中部地区建设成为全国重要的粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地和综合交通运输枢纽。武汉城市圈、中原城市群、长株潭城市群、皖江城市带四个中部的城市群，都进入了国家宏观发展战略的视野，国家也将在这些区域比照实施振兴东北老工业基地和西部大开发有关政策。

发改委已制定 5 个方面的政策，这些政策都能直接指导长株潭城市群的改革试验：一是加大对粮食主产区农业的投入力度，保障国家粮食安全，解决好三农问题，支持农产品生产基地和农业产业化体系的建设。二是指导和支持中部六省以中心城市和交通要道为依托，加快发展城市群，经济带等经济密集区。三是有良好的工业基础，有些地方也是老工业基地，在中部和全国都占有重要地位，要继续巩固，支持其加快结构调整，促进新型工业化的进程。四是放宽对外开放的权限，从国家战略利益和 WTO 原则出发，统一对外开放政策，增加外商的选择余地，从整体上确保国家利益。五是支持基础教育的发展，建立中央、省、县三级财政对农村基础教育投入的合理分担机制，在实行以县为基础的同时，中央和省要加大投入比重，加大对劳动力的培训力度，充分发挥劳动力资源的优势。

二　长株潭"两型"社会综合改革试验区开发的现实分析

长株潭城市群在经济发展和城市建设中，矛盾和问题不断凸显。环境污染、产业布局和发展不尽合理、改革开放力度不够等。长株潭经济一体化建设已进入实质性建设阶段，要想继续实现区域内经济社会的可持续发展，必须主打"生态牌"、"改革牌"，处理好发展过程中的突出矛盾。

1. 资源环境正在恶化

受工业结构、城市建设以及环境成本意识欠缺等因素的影响，长株潭城市群的环境污染比较严重，生态环境比较脆弱。空气质量和水环境是长株潭城市群的两大主要环境问题。以湘潭市为例，其境内水体污染严重，饮用水达标率近年连续排全省倒数。监测显示：2006～2007 年，湘江湘潭段、涟水湘潭段、涓水湘

潭段均为劣类水质，所有评价项目年均值都只符合Ⅳ类水质要求。主要超标污染物为氨氮、石油类、氟、砷、铅、氟化物、溶解氧和高锰酸盐。在空气污染方面，工业排放的大量废气和粉尘，使湘潭市的二氧化硫、二氧化氮和可吸入颗粒物均处于较高水平，是全国的酸雨区之一。2006 年全国主要城市空气质量排名中，湘潭市处于全国倒数第 7 位，尘类污染是湘潭市实现环境空气功能区达标的最大难点。[①]

近年，长株潭城市群环境保护未能与经济协调发展的问题日渐显现，主要体现在三市间缺乏足够的协调机制来综合治理湘江水域的污染。2005～2006 年，湘江各监测断面水质标准均达不到功能区要求，株洲江段和湘潭江段的水质类别均为Ⅳ类，是湘江干流污染最严重的河段。株洲江段的霞湾断面是各监测断面中水质最差的断面，水质类别劣于Ⅴ类。《2007 年湖南省环境状况公报》显示，湘江水质并没有得到有效改善，长沙、株洲、湘潭江段水质仍然受到一定程度的污染，废水污染排放主要集中在化工、有色、钢铁三大行业。在水资源能够完全满足发展需求的长株潭城市群，如果不采取有效措施防治水污染，有可能发生水质型缺水。

另外，土地资源浪费和污染现象严重。长株潭城市群的人口持续增长和城市化推进，增加了对土地的需求，使人多地少的矛盾更加突出。工业化进程的加快，加速了农业生态用地向非农建设用地的演变，导致农副产品基地面积锐减，加剧了非农建设用地与农业用地的矛盾，也对城市整体生态环境构成巨大压力。由于工业三废和燃料、生活废弃物、化肥、农药等的污染，加上工业用地效益低，保护耕地缺乏内在动力，土地开发与保护的失衡，耕地质量呈逐年下降趋势，土地资源管理面临严重挑战。

2. 产业基础较为薄弱

长株潭城市群的产业集群经过建国之后国家的重点布局和改革开放之后的高速发展，取得了不少成绩。但相对东部发达地区，其产业发展存在的问题也比较突出。

一是产业集群发展规划滞后。盲目攀比规模，缺乏横向整合意识，同产品、同档次、低水平重复建设严重，资源浪费现象突出。由于历史原因，三市工业产业布局近似，相互之间没有形成有机合理的产业分工。比如株洲和湘潭的冶金、

① 湖南省环保局：《2006 年湖南省环境状况公报》，2007。



建材等产业趋同。产业聚集和带动能力不强，除电子信息外，其余均为传统产业，由于产业关联度不高，主导产业的区域内配套率较低，规模普遍偏小，导致产业聚集程度不高等相关产业的带动能力不强。

二是产业集群内部未形成完整的产业链。全省中小企业的产品涉及领域分散，企业相互之间关联度小，企业之间尚未形成上下游关系，无法形成结构完整的产业链。大量小而全的企业在同一集群中存在，阻碍了产业链的延伸，危及集群自我发展和竞争力的提升。如株洲重点发展有色金属、化工、机械、建材，湘潭重点发展冶金、化工、建材。因此株洲和湘潭在化工、机械、冶金建材领域都存在竞争，严重影响了企业的健康发展。

三是支撑产业集群的现代生产型服务业在区域内供给不足，造成产业集群发展受到制约。例如在中介服务方面，存在不合理的部门准入限制，使产业集群内服务中小企业的金融机构、风险投资机构不足，导致企业融资困难；产权交易市场发育不足，造成资源配置效率低下；中间商缺乏，集群企业的生产和销售受到制约；缺乏完整的质量管理体系和公共质量监督体系，无法保证产品质量的稳定性，影响产业集群的质量信誉。

同时，长株潭城市群各产业的规模及档次不理想。传统型农业还占据较大比重，"粮猪型"农业的基本格局尚未改变；工业产业层次较低、新产品少，适应市场需求变化的新产品少，科技含量高、附加值较高的产品少；三产中餐饮业的增加值比重较高，2006 年高达 40%，而较高层次的为生产服务的金融、保险、信息、咨询、技术、风险投资、现代物流等新兴服务业还不够发达，比重偏低。

3. 经济开放度相对较低

尽管长株潭城市群已经建立了以市场为主导的发展框架，但是大开放的经济仍观念不足，政府对重点产业引导不够，企业的市场意识不足，发展中往往安于现状或者小富即安。开放意识不强，从而造成经济发展温而不火，产业的开放度不高，竞争力弱，外向度低，引进外资以及进出口规模偏小，对经济增长的拉动力较弱。2008 年，长株潭三市的外贸出口总额 53.05 亿美元，仅为广州市 429.64 亿美元出口总额的 12.35%。① 由此可见，阻碍长株潭城市群产业发展的

① 湖南省统计局：《2008 年长株潭城市群经济运行情况简析》，湖南省政府门户网站，http://www.hunan.gov.cn/tmzf/tjsj/sjfxjd/200907/t20090721_165722.htm. 2009-04-26。

地区封闭、开放不够等问题依然存在，同时政府职能也未能很好的改革和转变，市场体系有待健全。

长株潭城市群开放不足还有一个表现是在招商引资上。在引进战略投资者工作中，存在观念落后的问题。部分企业存在“宁当鸡头，不做凤尾”的观念，缺乏战略眼光，不愿放弃控股地位。在各种招商洽谈活动中，企业只是应付，签约流于形式，实际利用率较低，未能充分发挥商会、协会、专业中介机构、产权交易市场对引进战略投资者的桥梁纽带作用。另外，个别地方还存在投资环境欠佳、项目跟踪落实不够、个别项目审批程序烦琐等问题，这都是地方改革开放意识不足的表现。

三　长株潭“两型”社会综合改革试验区开发的操作对策

长株潭城市群应按照以人为本、科学发展、又好又快的原则，以做好、做强、做大城市为目标，充分发挥区位交通、历史文化名城和山水城市的优势，紧紧抓住城市化、国家“综改试验”和区域一体化发展的契机，把握市场经济规律和城市发展规律，为长株潭城市群发展拓展核心战略空间，为国家空间发展战略打造新的经济增长极。

1. 保护生态环境，走可持续发展道路

建立健全环境立法，通过法律进行约束。从日本《循环型社会形成推进基本法》、《家电循环法》、《汽车循环法》、《建设循环法》等和美国的《国家环境政策法》、《资源保护法》、《环境行政守法令》、《噪声控制法》等成功经验可以看出建立健全有关立法，做到有法可依、有法必依是构建资源节约型环境友好型社会的必需，建立健全环保标准体系，贯彻落实环保标准，严格实施产业准入的环境标准。要实施污染物排放总量控制制度，实行排污许可制度，严格执行污染排放标准，加大污染治理力度，严格市场准入环境制度，做到增产不增污。通过国家政策的调节，将资源节约、保护环境作为一项基本的国策来施行。要推进循环经济探索，建立“资源—产品—再生资源”的良性循环，通过强化政策引导，严格依法监督管理，加大源头控制和污染治理的力度，加强农村环境治理和自然生态保护工作，使污染得到控制，环境质量逐步改善。对已经产生的污染，按照

“谁污染，谁治理”的原则，实行排污收费和征税，加大对严重浪费和污染行为的处罚力度，除经济罚款外，对其主要经济责任人追究民事或刑事责任，实行严格的“环保问责制”。

切实转变经济增长方式，实施产业结构战略调整，大力发展循环经济，推行清洁生产，降低污染物排放水平，削减排放总量。在水环境污染源治理方面，大力推进中心城区、郊区城镇和工业区污染源截污纳管，对严重超标排放的环保重点监管企业实施限期治理，加速淘汰劣势污染企业，并严格控制水产养殖和航运船舶污染。在大气环境污染治理方面，全面实施燃煤电厂烟气脱硫工程，同步实施高效除尘，逐步开展低氮燃烧技术改造。控制削减高污染燃料，提高能源利用效率和清洁能源比例，有条件地区实施清洁能源替代。在机动车尾气控制方面，优先发展公共交通，特别是推进长株潭城市群的轨道交通建设，大力开发和使用清洁燃料车辆，严格新车排放标准。在废弃物减量和资源利用方面，对重污染行业企业，依法开展清洁生产强制审计，鼓励实施清洁生产技术改造和优先应用废物再利用工艺，建立废旧物品回收网络，制订企业报废产品召回制度，推广使用再生产品，提高资源利用率。

2. 推进新型工业化，实现工业跨越发展

加速推进新型工业化是城市群发展的产业支撑，也是“两型社会”建设的重要途径。长株潭城市群要在现有产业基础上，构建以两型产业为核心，高新技术产业、优势产业和传统产业各尽其职的新型产业体系。产业发展总体上要把握三条：一是立足“两型”，促进“两新”；二是自主创新、循环节约；三是高端带动、生产性服务业。主要包括电子信息、生物医药、新材料、环保节能、航空航天等高新技术产业，金融服务、物流、技术研发等生产性服务业。长株潭三市有一批享誉国内外的科技领头人和知名院士学者，有一批拥有自主知识产权的高科技企业、品牌和科技成果，又被批准为全国综合性高新技术产业基地，发展高新技术产业潜力很大。

首先，要突出自主创新，提倡科学研究，鼓励技术转让，重视科技成果的产业化，从政策、资金和创业环境上鼓励中小企业发展，大力发展职业教育和职业培训，使创新成为引领长株潭产业向高端发展的动力源。第二，大力发展工程机械、轨道交通、汽车、新能源、文化、旅游等粗具规模、竞争力较强的产业。要全力发展具有国际竞争力的工程机械制造业、具有国内领先优势的轨道交通制造

业，带动联动效应巨大的汽车产业、极具发展潜力的新能源装备制造业和具有全国影响的文化产业和独具“湖湘文化”魅力的旅游产业，加快技术升级，延伸产业链，提升城市群产业配套水平，提高产业规模，提升产业品质。第三，改造提升现有较强基础的钢铁、有色、化工以及陶瓷、烟草、花炮等传统产业。要积极吸纳国际先进技术，促进信息化与工业化融合，提升传统产业的技术水平和产品竞争力，实现由高投入、高消耗的传统发展模式向节能降耗、高附加值发展模式转变，巩固钢铁、化工等“高增长产业集群”的产业地位，加快推进粗放型重化工业向创新型重化工业升级。

3. 促进服务业壮大，优化产业格局

文化创意产业是现代服务业的重要组成部分，向来是长株潭城市群的强势产业。长株潭城市群在实现区域经济跨越式发展过程中，应特别重视加强文化合作，形成合理布局，大力发展文化产业：一是注重整合文化资源。长株潭城市群迫切需要加强区域文化资源整合，避免重复建设和资源浪费，把资源优势转化为发展优势。二是注重加强联合。长株潭城市群要不囿于行政区划，要从影视文化、传媒文化、娱乐文化、旅游文化、会展文化等方面多角度开拓、多层次探索、多资源利用，为区域文化协调发展创造更新、更广的互补空间。三是注重合理布局文化生产力结构。长沙应是影视、传媒、娱乐中心；株洲应是会展、活动、生产中心；湘潭应是旅游、休闲、研究中心。文化生产力的合理定位、科学布局对文化产业的发展有着巨大推动作用。

服务外包业也是长株潭城市群优化第三产业的重点行业。通过服务外包，企业可专注于生产经营中最有优势的环节；对于自身不具优势、成本相对较高的环节，可通过服务外包完成，从而实现企业经营最优化。因此，加快长株潭城市群“中国服务外包基地城市群”建设，使之成为拉动中部经济增长的“绿色引擎”，正契合“两型”社会综合改革的含义。从 2006 年开始，我国政府大力推动服务外包产业，目前全国有 18 个城市和地区成为外包服务基地城市。今年 1 月，长沙市被认定为“中国服务外包基地城市”。长沙国家高新区管委会主任助理宋杰说，服务外包基地选择落户湖南，最大的优势就是人才，目前世界 10 个从事服务外包的人中，就有一个是湖南人。

迟福林建议：长株潭城市群应以长沙为承接服务外包的中心集聚区，以国家级开发园区承接为主体，以承接业务流程外包（BPO）为重点，加快培育本土服



务外包企业，用5年左右时间将长沙建成全国一流的服务外包基地城市。根据长株潭城市群的区位与资源优势，迟福林和他的课题组提出，长株潭城市群主要承接跨国公司内部的离岸外包，重点发展软件设计、开发、运营和维护为主的信息技术外包服务；承接落户省内的40家跨国公司和其他跨国公司、地区总部、研发中心、服务中心的外包业务；同时利用招商网络拓展多领域、高层次的服务外包业务。[①]

4. 实现经济一体化，打造区域经济引擎

当前，长株潭城市群要充分利用区位、资源、生产要素低廉的优势，抓住沿海地区产业升级和结构调整的时机，积极主动吸引更多的资金、技术、人才，参与资源综合开发和深度加工，推动国有资产重组，加快产业结构调整。同时，也要把握好国家实施科学发展和中部崛起战略的大好时机，抓住发展机遇，大力推进经济一体化。

首先，长株潭城市群应当重点培育产业集群，实现区域产业一体化。2006年，由三市市长签署了《长株潭区域合作框架协议》，协议中重点提到：长株潭三市要加强合作，共铸中部最大最强特色产业基地。新材料、生物医药、电子信息（软件）三大领域将是长株潭经济一体化发展的重要方向，在推进新型工业化中重点发展高新技术产业。长沙作为长株潭城市群的增长中心，要以高新技术产业和第三产业为重点，加快发展金融、科技、教育、文化、信息、旅游，着重构筑现代科教中心、商贸中心、文化中心和信息中心。株洲作为有基础优势的工业中心，要依托自身铁路交通枢纽的优势，增创工业新优势，重点改造提升交通设备制造、有色冶金业、化工业、食品加工业、陶瓷业、建材业，并且培育发展新材料、先进制造技术和环保节能降耗等高新技术产业。湘潭要加速黑色冶金、精细化工、机电、机械制造、建材、纺织等传统产业的优化升级，努力培育光机电一体化、新型材料、生物制药等高新技术产业和教育文化、旅游等第三产业。

其次，长株潭城市群应当做好总体区域规划，加强合作和沟通，形成联动局面，共享一体化带来的各种优势。根据长株潭经济一体化的“十一五”规划，三市将抓紧建立“优势地区牵头，跨市分工协作”的发展机制，集中打造“两基地、一中心”，加快形成三条经济带。“两基地”即中部地区先进制造业基地

---

① 迟福林：《专家建议长株潭建服务外包基地城市群》，中国网，2008－05－25。

和现代农业示范基地。发展装备制造、电子信息、新材料、钢铁有色、生物医药、食品加工，成为中部先进制造业基地。同时，发挥农业科教资源丰富、城乡结合紧密的优势，抓好优质水稻、花卉苗木、有机茶，建成现代农业示范基地。“一中心”即区域性服务中心。挖掘潜力，打造现代物流业、商贸、科教、文化、旅游、娱乐等综合性现代服务中心。三条经济带包括湘江生态经济带、湘江西岸高新技术产业带、湘江东岸先进制造业产业带。

最后，长株潭城市群应当以体制机制的创新促进区域经济一体化。创新城际协调机制，完善招商引资、跨市重大基础设施规划、文化旅游发展联动等重大问题议事机制。[①] 加快长株潭城际轨道交通、沿江防洪、湘江航电综合枢纽等建设，全面提升城市群综合服务承载功能。加快建立信息资源共享平台和综合服务体系，实现长株潭城市群政务信息、经济信息、科技教育文化信息、人力资源信息等资源共享。加快建设统一的共同市场，建设功能完善、服务周到、覆盖面广的物流网络。加强城市间人才培养、培训和就业协调，促进人力资源自由流动，共建开放、合作、统一、有序的合作与发展格局。

参考文献

韩雪：《长株潭：区域一体化》，《中国改革》2008 年第 10 期。

刘茂松：《长株潭城市群“两型社会”建设的几点思考》，《湖湘论坛》2008 年第 2 期。

刘茂松：《长株潭城市群“两型社会”建设的几点思考》，《湖湘论坛》2008 年第 2 期。

顾严、杨宜勇：《波动趋同、结构互补与经济一体化——国际经验及其对长株潭的借鉴意义》，《求索》2008 年第 7 期。

刘茂松：《推进湖南新型工业化的战略路径》，《新湘评论》2007 年第 9 期。

易春：《长株潭区域协同创新体系研究》，《长株潭一体化推进方式一体化创新》，中央文献出版社，2008。

朱有志、童中贤：《长株潭城市群中心城市作用分析——基于大长沙都市区整合的视

① 肖琳子：《长株潭城市群产业一体化的互动机制研究》，《长株潭经济一体化推进方式创新》，北京，中央文献出版社，2008。

角》，《湘潭大学学报》（哲学社会科学版），2008 年 9 月。

湖南省环保局：《2006 年湖南省环境状况公报》，2007。

湖南省统计局：《2008 年长株潭城市群经济运行情况简析》，湖南省政府门户网站，http：//www. hunan. gov. cn/tmzf/tjsj/sjfxjd/200907/t20090721_165722. htm. 2009 年 4 月 26 日。

李荣融：《充分发挥后发优势走新型工业化道路》，国家经贸委综合司：《专家谈走新型工业化道路》，北京，经济科学出版社，2003。

张春贤：《用科学发展观统领长株潭试验区改革建设》，《新湘评论》2008 年 07 期。

迟福林：《专家建议长株潭建服务外包基地城市群》，中国网，2008－05－25。

肖琳子：《长株潭城市群产业一体化的互动机制研究》，《长株潭经济一体化推进方式创新》，北京，中央文献出版社，2008。

广西北部湾经济区：快速发展又一年

刘建文　雷小华*

摘　要： 尽管2009年受到国际金融危机的影响，但广西还是抓住了国内外有利于广西北部湾经济区发展的机遇，经济区的经济发展、基础设施建设和对外开放合作等仍然取得超常规发展，龙头作用日益凸显。但经济区发展的制约因素也逐步显现出来，克服了这些因素，经济区的发展前景依然光明。

关键词： 广西　北部湾　区域合作　快速发展

尽管金融危机寒流席卷全球，2009年是我国经济“进入新世纪以来经济社会发展最为困难的一年”，但广西北部湾经济区经济仍迎难而上，捷报频传，一派热火朝天的局面。

一　2009年广西北部湾经济区经济仍逆势发展

（一）广西北部湾经济区的“龙头”作用显现

2009年尽管艰难，广西北部湾经济区仍然“风生水起”。广西壮族自治区党委、政府准确判断经济形势，制定出“产业优先发展、交通优先发展、北部湾经济区优先发展”的3个优先战略实施规划。广西北部湾经济区对广西经济发挥着强劲拉动作用，经济增速成为中国经济亮点，广西北部湾经济区的“龙头”

* 刘建文，广西社会科学院东南亚研究所副所长、副研究员，主要研究方向：东南亚经济、区域合作；雷小华，广西社会科学院东南亚研究所，助理研究员，主要研究方向：泛北合作、东盟一体化。



作用显现。2009 年前三季度，广西北部湾经济区继续快速发展，全社会固定资产投资总额已远超去年全年水平，4 市财政收入、社会消费品零售总额增速位居全区前列，沿海港口吞吐量呈现恢复性的大幅增长，4 项主要指标对全区增长贡献率达 35% 以上，继续引领全区发展。2009 年广西北部湾经济区（南北钦防四市）GDP 比上年增长 15.9%，增速比全区高 2 个百分点；规模以上工业增加值增长 20.6%，比全区高 2.5 个百分点；全社会固定资产投资增长 54.8%，比全区高 4 个百分点；财政收入增长 22%，比全区高 7.3 个百分点；社会消费品零售总额增长 19.7%，比全区高 0.4 个百分点。2009 年，广西北部湾经济区 4 市进出口小幅增长，崇左市进出口表现抢眼。2009 年，广西北部湾经济区 4 市进出口 66.4 亿美元，增长 9.1%，占同期广西进出口总值的 46.7%，所占比重略比上年提高 1.1 个百分点。同期，崇左市进出口 28.6 亿美元，增长 81%，规模和增速均居广西 14 市之首。北部湾经济区自 2006 年成立以来，三年来生产总值增长速度年均超过 16%，财政收入年均增长 25.4%，全社会固定资产投资年均增长 31.8%，出口额年均增长 80.9%，进口额年均增长 29.8%，利用外资年均增长 40.1%，均位于西部地区前列。经济区 4 个市的主要经济指标增速从广西的中下水平分别跃居至广西前列。经济区面积不到全区的 1/5，人口不到全区的 1/4，而生产总值占到全区的 1/3，发展速度明显高于全区平均水平，带动作用开始显现（见表 1）。

表 1　2009 年 1～11 月北部湾经济区主要经济指标完成情况

指　标	单位	经济区（南北钦防四市）		全区		经济区总量占全区的比重(%)	经济区增速比全区高(%)	经济区对全区的贡献率(%)
		总量	增速(%)	总量	增速(%)			
GDP	亿元	1696.34	15.4	5074.18	13.7	33.4	1.7	36.4
财政收入	亿元	294.47	19.5	836.80	12.4	35.19	7.1	51.8
规模以上工业增加值	亿元	501.52	20.6	1951.75	17.5	25.70	3.1	30.0
城镇固定资产投资	亿元	1573.94	53.9	4448.48	53.5	35.38	0.4	35.5
社会消费品零售总额	亿元	943.81	19.5	2527.91	19.1	37.34	0.4	38.2
进出口总额	亿美元	56.40	-0.8	120.76	-2.1	46.70	1.3	
直接利用外资	亿美元	3.73	6.9	7.82	-2.6	47.7	9.5	
实际到位内资	亿元	615.05	115.8	2039.90	89.8	30.2	26	34.2

注：GDP、直接利用外资、实际到位内资数据为 2009 年 1～9 月。

资料来源：综合整理自治区统计局、商务厅、招商局、四市北部湾办、北部湾港务集团资料而得。

自治区党委、政府以战略目光规划广西北部湾经济区发展：力争到2020年，把经济区建设成为中国—东盟开放合作的物流基地、商贸基地、加工制造基地和信息交流中心，成为重要的国际区域经济合作区，成为带动支撑西部大开发的战略高地和中国沿海经济发展新一极。[①] 为了实现这一目标，2009年1月广西区政府颁布实施《关于促进广西北部湾经济区开放开发的若干政策规定》，从产业、财税、土地使用、金融、外经贸发展等方面出台七大类优惠政策，促进北部湾经济区开放开发。这样，2009年成了广西北部湾经济区开好头、迈好步、打好基础最为关键的一年，一个个加快发展的规划和项目快速推进。

保税物流体系建设加快。广西钦州保税港区创下了一天填海造地40亩的奇迹，南宁保税物流中心创造了2.6天建造一层楼的“北部湾速度”。2009年12月22日和23日，南宁保税物流中心（一期）、钦州保税港区（一期）分别通过验收。广西凭祥综合保税区于2009年10月陆续开工，将于2011年6月正式封关运行。至此，南宁保税物流中心与钦州保税港区、凭祥综合保税区和北海出口加工区拓展的保税物流功能一起，构建起较为完善的广西北部湾经济区保税物流体系，成为联系中国西南地区和东南亚地区间的核心枢纽和连接海港、空港和边境口岸的大型物流商贸基地（见表2）。

表2　2009年广西北部湾经济区进出口货运量

单位：吨，%

序号	单位名称	进出口			进口		出口	
		货运量	比重	比去年同期	货运量	比去年同期	货运量	比去年同期
0	广西合计	61262740	100.0	33.6	52583963	52.7	8678777	-24.0
1	防城海关	38415158	62.7	46.3	34289828	72.1	4125330	-34.9
2	钦州海关	8648670	14.1	42.5	8226872	51.5	421798	-34.1
3	北海海关	5348660	8.7	4.8	4015028	12.9	1333632	-13.9
4	东兴海关	4769191	7.8	11.1	4588327	11.6	180864	-0.2
5	凭祥海关	2703950	4.4	16.1	693257	15.5	2010693	16.3
10	水口海关	104537	0.2	-43.7	89313	-36.5	15224	-66.3
11	龙邦海关	44386	0.1	-61.2	12310	-76.4	32076	-48.6

资料来源：南宁海关。

① 有关资料引自吴家跃《新一极效应：广西北部湾经济区引领作用凸显》，http://www.bbw.gov.cn/staticpages/20100104/bbw4b41897f-15971.shtml。

重点产业园区的建设加快。2009年12月31日，自治区主席马飚主持召开专题汇报会上强调，要把重点产业园区开发建设作为广西北部湾经济区发展的突破口，作为广西北部湾经济区下一步发展的重点、广西千亿元产业发展的重点和明年广西经济工作的重点。2009年，自治区党委、政府在北部湾经济区8大重点产业园区的基础上规划布局20多个专业产业园区，规划面积200多平方公里，计划投入700亿元建设园区基础设施，使园区产业承载力大大增强，并聚集一大批企业，至2015年，实现工业总产值达到7000亿元以上。

沿海亿吨大港加快建成。广西防城港、钦州、北海三港已整合为广西北部湾港。结束了北海、防城、钦州三港分散经营、无序竞争、浪费资源的历史。目前广西北部湾港已与全球80多个国家和地区的220多个港口实现了通航。2009年1～10月，广西北部湾港口完成货物吞吐量7454万吨，同比增长10.6%，预计2009年吞吐量将超过9000万吨，已接近亿吨大港。

同时，在国家大力支持下，2009年石化、钢铁、林浆纸、电子、核电、轻工食品等一批重大项目相继落户广西北部湾经济区。目前，投资规模超过10亿元的重大产业项目有43项，总投资达3782亿元。钦州中石油1000万吨炼油项目主体工程基本完成，将于2010年6月份全面竣工投产。钦州金桂林浆纸一体化项目计划2010年初投产。2009年12月30日，中电集团北海产业园开园。防城港千万吨级钢铁基地项目的配套工程已完成投资约13.2亿元，北海林浆纸一体化项目建设完成投资超过17亿元。围绕石化基地建设，已吸引中石油2000万吨原油储备库、玉柴集团20万吨溶剂油、泰兴溶剂油等近30个项目开工建设或达成投资意向，总投资600多亿元。到2010年，北部湾经济区将形成石化、冶金、轻工食品加工等三个产值超过500亿元的产业，形成林浆纸、生物、电子信息、海洋等一批产值达200亿元～500亿元的产业，实现工业总产值超过3000亿元，比2007年翻一番。

（二）以交通为重点的基础设施建设逐步完善

目前，北部湾经济区临海产业布局正在加快形成，基础设施也正在加快完善。要把广西连接东盟、沟通东中西、服务大西南的战略地位充分发挥出来，交通是关键。近几年，自治区投入110多亿元实施两期沿海基础设施建设大会战项目63项，明显改善了沿海地区基础设施条件。到2010年广西将投资1500多亿

元，加快建设便捷高效安全畅通的现代综合交通体系，加快连通出海出边出省以及经济区各市之间的铁路和高速公路，形成高等级公路网、大能力铁路网和大密度航空网。围绕提升出海出边大通道能力，开工建设了南广铁路、湘桂铁路、沿海铁路，扩能改造南宁至钦州段等铁路工程和崇左—钦州、六景—钦州港、玉林—铁山港等高速公路，以及一批重大基础设施项目，出海出边国际大通道地位进一步提高，作用进一步发挥。2009 年元旦，广西南宁至越南河内的国际旅客列车正式开行，可实现夕发朝至。同时，交通运输部 2009 年持续加大对广西北部湾经济区交通建设项目的投入，防城港 20 万吨级进港航道工程、钦州港深水航道扩建工程、玉林至铁山港高速公路、钦州至崇左高速公路四个交通建设项目共计获得国家补助资金 21.54 亿元。2009 年 9 月，防城港 20 万吨级进港航道工程和钦州港深水航道扩建工程获交通运输部 3.61 亿元补助资金。防城港 20 万吨级进港航道工程于 2009 年 6 月动工，钦州港深水航道扩建工程即将建成投产。

沿海亿吨大港加快建成。2009 年，广西北部湾经济区加快港口基础设施建设，不断完善港口集疏运条件，港口货物吞吐量继续保持快速增长势头。2009 年建成钦州港保税港区大榄坪 1 号、2 号泊位和中石油 10 万吨码头、北海铁山港 1 号、2 号泊位、防城港 18 号、19 号泊位等 6 个 7 万～15 万吨级泊位，新增吞吐能力 1065 万吨，港口吞吐能力超过 1 亿吨。防城港 20 万吨级航道正在建设，钦州港 10 万吨级航道、铁山港 10 万吨级航道已经建成投入使用。2009 年 3 月 25 日，广西防城港、钦州、北海三港已整合为广西北部湾港。目前广西北部湾港已有生产性泊位 191 个，万吨级以上泊位 40 个，与全球 80 多个国家和地区的 220 多个港口实现了通航。2009 年广西北部湾海港完成货物吞吐量约 9428 万吨。其中，北海市港口货物吞吐量突破了千万吨大关，累计完成货物吞吐量 1014.85 万吨，同比增长 6.12%；旅客吞吐量完成 126.95 万人次，同比增长 2.27%。其中北海市北海港股份有限公司完成港口货物吞吐量达到 613.7 万吨，同比增长 19.56%，创历史新高。2009 年，钦州港完成货物吞吐量 2013.5 万吨，同比增长 33.6%，集装箱 100947 标准箱，同比增长 65.2%。这是钦州港继 2007 年吞吐量突破千万吨后，仅用 2 年时间又跨越了一个千万吨台阶，再创历史新高。防城港市港口生产仍然保持快速增长，预计货物吞吐量完成 6400 万吨左右，增长 8% 左右，占广西沿海港口货物吞吐量近 7 成，其中防城港完成 4300 万吨左右，增长 16% 左右。

为了加快广西北部湾经济区机场建设步伐，广西机场集团积极筹划，明确提



出在2009年确保完成15亿元的建设投资规模，重点推动南宁机场扩建工程，按满足年旅客吞吐量1000万人次的标准，扩建南宁吴圩机场的航站楼。与此同时，还将加快南宁机场飞行区和停机坪扩建工程的建设步伐，确保南宁机场飞行区、停机坪扩建工程在2009年底竣工投产使用。年内恢复了南宁—曼谷的航班，还新开通了南宁—金边、南宁—万象和南宁—仰光的航线。

（三）对外开放合作取得新突破

2009年广西北部湾经济区积极融入中越两廊一圈、大湄公河次区域经济合作、泛珠三角区域合作等多区域合作中，特别是与中国—东盟全面合作、中国—东盟自由贸易区建设结合起来，加强与周边省区的联合与协作，加强与周边国家和地区的开放合作，以开放合作促开发建设，务实推进泛北部湾经济合作，使合作从共识走向了实践。以泛北部湾经济合作为重点的多区域合作取得积极进展。

2009泛北部湾经济合作论坛于2009年8月6日~7日在南宁市举行。论坛围绕“共建中国—东盟新增长极——拓展合作、化危为机”的主题和“全球金融危机与泛北部湾经济合作”、“泛北部湾区域基础设施项目建设与合作”、“北部湾地区与东盟各次区域的合作发展”等3个议题，共有44位嘉宾在论坛上致辞或发表演讲。通过一天半的研讨，与会代表对金融危机下开展泛北合作的必要性、重要性，对以南宁—新加坡经济走廊为重点务实推进泛北合作，对利用中国—东盟合作的新进展、新机遇、新政策、新举措深化泛北合作形成了一系列共识和观点。论坛期间，泛北部湾经济合作中方秘书处正式揭牌成立，秘书处设在广西。泛北部湾经济合作联合专家组召开第三次工作会议，充分讨论了《泛北部湾经济合作可行性研究报告》（初稿），并要求联合专家组根据本次会议所提意见对报告进行修改和完善，尽快完成报告，提交中国—东盟经济高官会、经贸部长会议审议。会议讨论通过了《关于加快泛北部湾经济合作的行动建议》，同意围绕6大领域促进泛北部湾经济务实合作。联合专家组第三次工作会议的成功召开，特别是《关于加快泛北部湾经济合作的行动建议》的通过，标志着泛北部湾经济合作取得了新的重要进展。

同时，中国北部湾地区相关省区积极参与泛北部湾经济合作，以合作促发展的意识更加强烈。广东将以粤西地区为主体，积极参与北部湾经济区开发、发挥广东湛江作为北部湾地区重要城市和大西南出海通道的优势，加快构建现代产业

体系，形成广东西部发展新亮点。海南将全力推进国际旅游岛的建设，发挥洋浦保税港区优势，在旅游、港航物流、热带高新高效农业、新兴工业、渔业等方面与各方开展全面深入务实合作，实现互利共赢。2009 年 5 月桂台经贸合作论坛及相关活动在台湾举行。广西壮族自治区主席、广西经贸文化代表团团长马飚率 27 个分团、338 家企业、近 1500 人踏上宝岛。广西代表团访台，层次高、规模大、领域广、内容实、影响大，开创了桂台交流的新模式，给桂台大合作、大发展提供了一个崭新平台，象征着桂台交流发展迈进了一个新的境界。2009 年 10 月底，第六届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会刚刚在南宁落下帷幕，中国—东盟自由贸易区即将建成的背景下，广西壮族自治区主席马飚率广西政府代表团展开东盟合作之旅，出访了马来西亚、菲律宾。在携手合作、共赢发展的浓烈氛围中，广西与马来西亚、菲律宾在多领域、多层面达成多项合作共识。2009 年 9 月 22 日，由广西壮族自治区人民政府和中国侨联共同主办的“走进北部湾——2009 年海外华商合作开发广西北部湾经济区大型活动”开幕式在南宁举行。海外华商与广西北部湾经济区共话合作，共谋发展。同时，2009 年广西北部湾经济区还重点组织了赴台湾、香港、珠三角、长三角等地举办广西北部湾经济区招商推介活动，进一步提高广西北部湾经济区的开放合作水平。进一步扩大了经济区影响，促进了与其他省市、地区的合作，吸引了大批企业家到广西北部湾经济区考察投资。值得一提的是，老挝和缅甸年内在南宁设立了领事馆。

二　广西北部湾经济区发展存在的主要问题及挑战

当前，北部湾经济区已经进入快速发展的时期，但由于历史原因，国家的投入很少，总体上还面临经济实力不够强，工业化城镇化水平不够高，现代大工业少，缺乏大型骨干企业和中心城市带动，港口竞争力不强，交通等基础设施还需进一步完善，融资渠道不宽、人才储备不足、体制机制有待创新等问题。

（一）总体经济实力不强，工业化、城镇化水平较低

目前，广西北部湾经济区总体经济实力还不太强，与中国其他经济区相比存在着明显的差距。区域经济综合实力和竞争力都还不够强。城镇化水平低，城市规模小、功能不完善，城区配套服务功能较弱，城区特色还未能鲜明显现。从表



3 中可以看出，除了南宁的经济实力尚可外，其他 3 个城市的经济实力还比较弱。然而，即使是作为中心城市的南宁，其经济发展水平也与东部沿海的一些城市存在着很大的差距。

表 3　广西北部湾经济区 2009 年 1～11 月经济总量情况

单位：亿元

	地区生产总值	第一产业	第二产业	第三产业
广　西	5074.18	835.73	2249.84	1988.61
南　宁	1040.32	114.2	343.51	582.61
钦　州	268.68	64.58	104.22	99.88
北　海	224.26	44.66	88.68	90.92
防城港	242.8	—	—	—

注：广西及南宁市为 1～9 月数据；钦州、北海为 1～11 月数据；防城港为 1～12 月数据。
资料来源：综合 4 市的统计资料而得，“—”表示暂没有公开数字。

（二）区域内城市间同质化竞争严重，互补性差

根据《北部湾经济区发展规划》，在北部湾 4 个城市中，各个城市都有不同的功能定位和产业布局。但实际上，广西北部湾经济区的 4 个城市由于区位的同一性、经济要素分散，资源禀赋相似，而各市又都本着“比较优势”的原则来构建自己的产业结构，使得北部湾经济区四个城市间一些重大产业和重大项目的布局在各市存在不必要的重复建设，有雷同、重叠现象，如火电、造纸业、粮食加工业、石化产业。特别是在直线距离不超过 300 公里的区域同时存在 3 个枢纽港口，各市在港口和临海工业的建设中各自为政，甚至出现了争夺物资和资金的现象，严重影响了整体资源的利用和规模效益的发挥，使得各城市之间的竞争加剧，互补性和协同作用减弱。北部湾经济区规划建设管理委员会及其办公室，负责统筹协调经济区的规划建设，但目前来看，还难以调控各市的发展。不能有效地协调解决各市之间的竞争和合作问题，招商引资项目有计划地向规划地区集中的约束或激励机制也没有形成。新近组建的“广西北部湾国际港务集团”虽然缓解了北海、防城港、钦州 3 港分散经营、无序竞争、浪费资源的矛盾，提高了区内港口岸线资源及统筹开发利用的整体优势，但由于不具备行政职能，其“统筹”能力还很有限。



（三）产业结构层次较低，高科技产业薄弱

目前，南宁、北海、钦州、防城港四市主要的支柱行业为农副食品加工业、造纸、制药、电力生产及供应、有色金属冶炼等，临海工业尚处于起步阶段，现代大工业少，高新技术产业薄弱，缺乏大型骨干企业和中心城市带动。虽然，目前北部湾经济区已有中石油钦州1000万吨炼油项目等7个“一千万”项目和电子产业等两个“一千亿”项目，但距将北部湾经济区真正发展成我国经济新高地的目标仍有距离。广西相对东盟的优势出口产品是机电产品，但北部湾经济区出口的机电产品仍以劳动密集型产品居多，机电产品出口中仍以附加值不高的简单加工装配、维修为主，产业结构升级转型步履缓慢，与发达地区相比仍还有很大的差距。北部湾经济区出口产品仍以贴牌为主，自创品牌稀缺，出口企业的技术改造、自主创新能力薄弱。产业发展不充分，缺乏主导产业支撑和大型骨干企业带动，物流业、旅游业等产业发展滞后。

（四）体制障碍多

加快广西北部湾经济区开放开发，体制改革与创新是关键。体制障碍包括：行政管理体制、土地体制、财税政策、金融体制、开放合作体制等。北部湾经济区一体化的最大障碍，就是由于行政区划和自然、经济区划的不整合造成的体制问题。北部湾经济区缺乏一个统筹协调区域发展的行政管理主体。目前，特别是在以设区的市行政建制为地方利益主体的行政架构下，跨市、跨县一体化发展的难度显得非常大。

（五）人才短缺

目前，人力资源匮乏已经成为制约广西北部湾经济区发展的重要因素。如何吸引人才并留住优秀人才是摆在决策者面前的一道难题。发展离不开人才，大发展离不开高素质人才。人才是经济发展的最重要支撑之一，放眼全国，从深圳特区到上海浦东新区，国内各个经济区的成功都依赖于高素质人才的集聚效应。在广西北部湾经济区开放开发中，人才资源开发方面却存在许多问题，高层次、高素质人才十分缺乏，人才整体质量不高，吸纳人才困难。随着广西北部湾经济区钢铁、石化、林浆纸业、港口建设、海洋产业等重点产业的加速推进，这些产业



生产一线需要大量人才。稀缺的人才种类还有：生产经营、资本运作等方面具有较高造诣的管理人才，高素质、专业化、能开拓国际市场的国际化外经贸专业人才和精通东盟国家语言、熟知东盟国家情况、有国际导游资格的小语种导游。

（六）开放合作水平不高

广西北部湾经济区开放合作层次还不够高。在园区发展上，引进的大企业、大项目不多，外部资源聚集程度不高；在港口合作上，虽然与国内外著名港航企业的合作有了一些初步进展，但实质性的合作还需进一步加强；与东盟的合作有了快速发展，但总体水平不高。泛北合作还仅是刚刚起步，从共识走向实践，合作领域、机制、内容都有待进一步的达成共识和深化。

（七）基础设施建设不配套，北部湾港口的集疏运问题依然严重

广西北部湾经济区与港口配套的铁路疏运能力低，使得广西北部湾港口货物运输的矛盾越来越突出。如防城港市，2009 年上半年吞吐量 1827 万吨，比上年同期增长 22.4%，其中以进口量计算，港口上半年比上年同期进口增长 30%，而铁路向内地的输运量增长只有 13.3%，满足不了港口吞吐量增加的要求，2009 年上半年防城港积货达 630 万吨。

三　2010 年展望

2010 年，中国—东盟自贸区的如期建成，广西北部湾经济区作为连接国内和东南亚的重要通道和交通枢纽，地缘优势得天独厚，必将迎来新发展机遇。

（一）基础设施建设力度更大

广西北部湾经济区沿海铁路扩能改造南宁至钦州段、钦州至北海段、钦州至防城港段、黎塘至钦州铁路复线改造段、大榄坪至保税港区铁路将相继开工建设。根据广西与铁道部签订的 2009 ~ 2010 年广西铁路建设纪要，双方将力争在 2010 年开工建设南宁至凭祥段扩能改造工程。广西北部湾经济区港口群投资力度保持高强度投资特征。



（二）广西北部湾经济区外贸进出口将有新的突破

随着国际经济环境的逐渐好转，我国一系列政策措施效应的逐渐显现，广西北部湾经济区外贸环境得到改善，对外贸易将在2009年增长的基础上保持更高的增长速度，继续领跑广西的对外经济贸易合作。

（三）广西北部湾经济区作为中国与东盟合作的平台作用更加凸显

2010年，广西北部湾经济区与东盟国家的合作更加密切，除了中国—东盟博览会、泛北部湾经济合作论坛等一系列平台外，一些新的合作平台继续推出，如中国—东盟自由贸易区论坛。同时，一些贸易合作平台将会出现，如中国—东盟农产品交易平台将会形成。这将有助于南宁—河内—曼谷的国际物流平台、旅游平台的加快形成，广西北部湾经济区的国际大通道作用更加凸显。

成渝经济区内生发展机制分析

岳朝敏*

摘　要： 建立成渝经济区是国家推进西部大开发，促进区域经济协调发展以及统筹城乡试验的重要战略步骤，担负着西部经济增长引擎的重任。本文分析了成渝经济区成为西部增长极的现实可能性，探讨经济区一体化发展的阻碍因素，并对经济区内生发展机制的形成进行全面剖析，进而提出建议。

关键词： 成渝经济区　西部增长极　机制创新　中间城市群

西部大开发十年来，尽管西部地区经过快速发展变化巨大，但同东部相比，差距依然十分明显。如果说过去的十年，西部地区主要是以国家投资为主的基础设施建设阶段，那么，现在就该是到了利用这十年的累积进入更深层次的内生发展阶段。成渝经济区作为西部地区产业基础最好、科教水平最高、经济实力最强、发展潜力最大的区域，是"中国经济增长第四极"最有实力的候选者。打造成渝经济增长极，不仅意在推动川渝经济发展和振兴整个西部地区，更在于推动全国区域和城乡协调的发展，意义深远。

一　成渝经济区成为经济增长极的现实条件

佩鲁的增长极理论归纳了增长极的形成条件：A. 要有一批有创新能力的企业和企业家；B. 具有规模经济效益；C. 具备良好的投资环境和生产环境。后来的学者在总结现实经验的基础上对其进行了发展，概括出形成增长极的必备条

* 岳朝敏，硕士，四川省社会科学院区域经济研究所助理研究员，主研方向：区域开放与合作，农村经济改革等。

件，包括：第一，具备一定的历史、区位条件和资源禀赋。良好的历史区位条件和适当的资源禀赋，能够形成区域生产要素的快速有效聚集，实现规模经济，提高要素使用效率，催生技术创新并加速创新扩散，有利于推进区域增长极形成。第二，存在推进性的主导工业部门和不断扩大的工业综合体。围绕主导工业部门组织的有活力的高度关联的一组产业不仅能迅速增长，而且能通过乘数效应推动其他经济部门的增长。第三，具有规模经济效应。只有具备相当规模的资本、技术和人才存量，才能为实现创新创造条件，并通过投资不断扩大经济规模。第四，具有适宜经济发展与人才创新的外部环境，它既包括便捷的交通、良好的基础设施等“硬环境”，也包括政府高效运作、正确施政和保障公平竞争的法律制度以及人才引进与培养等“软环境”。

依据经济增长极形成的理论条件以及后发地区选择反梯度推进发展战略的理论基础，成渝经济区形成经济增长极的现实条件和基础已基本具备。

1. 成渝经济区是我国西部区位优势最突出的地区

成渝经济区位于西部三大经济带——西陇海兰新经济带、南贵昆经济区、长江上游经济带之间，东沿长江和上海至成都的国道主干线通长三角出东海，南连西南出海大通道经云贵、两广、港澳越珠三角出南海，西南经内蒙古至云南的国道主干线达东南亚和南亚，西穿川藏公路通西藏，西北接宝成铁路、兰渝铁路、西渝铁路达陕甘宁青新处中亚。在今后进一步完善的立体快速交通条件下，成渝经济区将在西部大开发中，发挥连接南北、通达东西、启动整个西部振兴的重要作用。

2. 具备良好的经济基础

成渝经济区是西部产业基础最好、经济实力最强、经济密度最高、发展潜力最大的区域。根据正在编制中的规划，成渝经济区区域范围将涵盖四川的 15 个市和重庆的 31 个区县，总面积达 20.61 万平方公里，占西部 12 省市国土面积（687.03 万平方公里）的 3%，人口 9840.7 万，约占西部 12 省市总人口（36298 万）（中国统计年鉴 2008 年数据）的 27%，区域人口密度为 477.5 人/平方公里，是川渝人口密度（193.5 人/平方公里）的 2.47 倍，是西部（52.8 人/平方公里）的 9.04 倍。区域城市密集，共有 29 个建制市，其中包括重庆和成都 2 个特大城市，3 个大城市，14 个中等城市，10 个小城市，为全国城市最密集的区域之一。从 GDP 看，成渝经济区经济总量较大，2008 年 GDP 总量 1.58 万亿元，约占川渝地区的 89.76%，占西部 12 省市 GDP 总量（58195.48 亿）的 27.15%，

（根据各省统计局2008年数据计算）约为全国的5%。成渝经济区经济密度大，2008年为766.6万元/平方公里，是川渝（310.2万元/平方公里）的2.47倍，西部（84.7万元/平方公里）的9.1倍，约为全国平均的2.6倍。

成渝地区产业基础较好。经过抗日战争时期沿海工业大规模内迁、三线建设时期国防工业和重化工业的发展、改革开放后新兴工业的建设和传统工业的改造，已形成3000多亿元的工业固定资产，约占西部工业固定资产总量的27.6%，形成了电力、天然气和天然气化工、汽车摩托车、重型机械装备、仪器仪表、钢铁、医药、电子、食品饮料等在全国具有优势的十大制造业，涌现了一批在全国有一定影响的大型企业集团。尤其是能源工业、重型机械制造业、重化工业、国防科技工业在全国具有特殊优势，是国家重要的国防科技工业研发生产基地。

3. 西部地区科技创新能力最强

成渝经济区内现有高等学校67所，中等专业学校200多所，九年制义务教育已全面普及，每万人有大学生63名。有各类科研院所1766个，有两院院士50名，科技人员达20多万人。重庆、成都、绵阳共有6个国家级高新技术开发区、国家级经济技术开发区和国家级出口加工区，在西部均居于首位。2006年，成渝经济区从事研究与实验的科技人员，折合全时人员9.6万人年，其中科学家工程师7.6万人年，分别占西部的38.7%、38.4%，占全国的6.39%、6.21%。研究与实验经费支出144.7亿美元，占西部的40.5%，占全国的4.82%。研究与实验经费支出占GDP的1.19%，是西部的1.32倍，是全国的84%。专利授权数11728件，占西部的53.1%，占全国的5.24%。技术市场交易额81.3亿元，占西部的53.6%，占全国的4.47%（见表1）。

表1　成渝经济区与全国、西部科技创新能力比较（2006年）

	R&D折合全时人员(万人年)	科学家与工程师(万人年)	R&D经费支出(亿元)	R&D经费支出占GDP比重(%)	专利授权数(件)	技术市场成交额(万元)
川渝合计	9.6	7.6	144.7	1.19	11728	81.3
西部合计	24.8	19.8	357.5	0.9	22082	151.8
全国合计	150.2	122.4	3003.1	1.42	223860	1818.2
川渝/西部(%)	38.7	38.4	40.5		53.1	53.6
川渝/全国(%)	6.39	6.21	4.82		5.24	4.47

资料来源：根据《中国统计年鉴2007》、《四川统计年鉴2007》、《重庆统计年鉴2007》、《中国科技统计年鉴2007》相关数据整理。

本部分数据引自《共建成渝经济区，培育中国经济新的增长极》课题组总报告。

4. 具备良好的资源禀赋

成渝经济区位于四川盆地，区内自然资源丰富。本区雨热资源丰沛，农牧业历史悠久，农业基础较好，是本区工业发展的重要基础。成渝经济区也是我国水（能）资源最为丰富的地区之一。长江由西向东横贯成渝经济区全境，支流河网密布，共有岷江、沱江、嘉陵江、乌江等大小支流120多条，均有灌溉航运之利。长江上游金沙江、雅砻江、大渡河及区内岷江、嘉陵江、乌江水能资源特别丰富，仅上游“三江”流域规划的水电站规模，到2020年，装机容量就可达5171万千瓦。其次，天然气资源丰富。成渝经济区是我国天然气发现、开发、利用最早的地区，分布以重庆为主，遍及全境，已探明储量为7000多亿立方米，产量居全国第一。此外，川渝两地丰富的矿产资源，也为本区开发新材料等提供了发展的新领域，例如四川的钒钛资源是最具优势的资源，其储量占到世界储量的90%。

5. 日趋完善的基础设施

便捷的交通基础设施是成渝经济区发挥增长极功能的重要前提。成渝经济区内环快速通道、成渝两大中心城市与各中小城市间的快速通道已基本建成。以重庆、成都为枢纽、通往周边省区和联结沿海和西北的通道已基本形成。已建成的铁路有宝成、成昆、成渝、成达、襄渝、渝黔、内昆、渝怀、达万、渝怀、遂渝等。2009年9月26日成渝间开通“和谐号”动车组，自此，成渝间旅客通达时间缩短到1小时54分，这也标志着西南铁路正式迈入高速时代。而计划四年后建成的成渝客运专线将成为成渝两市之间最短的交通路线，该专线全长306.2公里，建成后从成都到重庆的通达时间将进一步缩短至1小时以内。高速公路发展很快，已建成的有成渝、成广（元）、成南、成雅、成乐、内宜、内泸、广（安）渝、达渝、成灌、渝万、渝涪、渝黔（雷神店）、遂渝。计划2009年底开工的成安渝高速建成通车后，成渝两市之间公路通达也只需要2个小时。交通运输部规划的成渝高速公路环线是全国规划中的5条高速环线之一，也是位于西部的唯一一条。该环线将成都、重庆两个特大城市和成渝两地30多座大、中、小城市构成的城市群落连通为一体，全长1200公里，也是全国里程最长、连接城市最多的高速公路环线。环线连接的区域，是目前西部经济最为发达的地区，也与规划中的成渝经济区大致吻合。成渝高速公路环线预计在2012年实现全线贯通。成渝经济区内河航道也是经济区的重要交通手段，区内通航总里程达7739公里，其中四级以上航道约2000公里。有重庆、泸州、宜宾三大水运港口，

3000～10000 吨船队可与长江中下游直接通航。此外，成渝经济区航空运输也很发达。除成都、重庆两大枢纽机场外，近年来先后建成了绵阳、广元、南充、达州、宜宾、泸州、西昌、攀枝花、九寨沟、五桥、舟山、康定等支线机场。铁路、高速公路、航空运输和水运多种交通基础设施的快速发展将使成渝经济区为核心的长江上游经济带拥有西部最发达的交通网，这为成渝经济区形成西部增长极提供了重要基础。

二　成渝经济区合作中存在的现实问题

1. 区域内尚未形成有效合作机制

尽管成渝经济区具备成长为西部经济增长极的良好条件，但是经济区的推进速度比较慢，成效并不显著。这其中除了现行行政体制的制约，更重要的是缺少有效的制度基础。主要表现在以下几个方面。

第一，制度化程度相对较低。有效的合作机制能够起到黏合剂的功效，将合作区域连接成紧密的利益共同体，有利于合作区域充分利用各种资源，合理配置各种要素，有效调动各种积极因素形成合力，促进区域内生动力增长，增强区域整体竞争力。成渝经济区从严格意义上说目前还只停留在一种地方政府倡导式的非制度性合作，区域合作的组织形式较为松散，既没有一个明确的合作协调机构，政府间达成的协议也缺乏约束力。政府间的合作一般采取集体磋商的形式，而没有形成稳定有效可持续的谈判机制，这种形式往往容易在关系到实质性利益问题上难以消除分歧达成共识，而一些已经达成的共识也缺乏稳定性和持续动力。同时，由于协调机制过于松散，缺乏规制，仅有对话功能或微观领域的协调，没有一套制度化的议事和决策机制，没有建立起一套功能性的组织机构，大大增加了合作成本。这使得尽管在理论研究和各地政府的公开表达中始终大力强调区域合作共建成渝经济区，但由于缺乏行之有效的制度化的协商、协调机制，加之现有行政区划的利益刚性，使得相互之间的利益交换或让渡难以实现，致使区域经济一体化进程难以取得突破性进展。

第二，缺乏统一的合作战略规划。成渝经济区各城市间合作无论是在政府层面还是在企业层面都已达成共识，但这种共识是没有统一方案的共识，各地规划在很大程度上各自按照自身发展的内在逻辑和实际需要展开，而不是根据整个区

域发展形态的内在要求谋划自身的发展。这种各自为政的典型表现就是：对“枢纽”、“中心”、“基地”的激烈争夺，对项目的竞争上马，对一些重要资源的竞相开发，等等。

2. 成都、重庆两大中心城市的竞争和冲突

基于历史因素及独特的区位优势，成都和重庆历来是我国西南地区重要的经济和商贸中心。成都市广袤的腹地远至南亚、西亚及新疆，拥有广阔的现实和潜在的制造业、农副产品和消费品市场。重庆凭借长江这一黄金水道的日益繁荣与周边以及下游城市市场之间的关系日益密切，其市场集聚和辐射能力也在日益提升。作为区域性的中心城市，同时由于相似的历史地理区位，两城市的核心区域相对于各自的腹地和周边地区，其产业结构具有高度的相似性，即以较高附加值的制造业和高科技产业、较高层次的消费品市场和服务市场为主要特色，如电子信息产业、装备制造产业、医药产业、商贸物流业等。同时，由于历史原因，两地的大型国有经济份额都相对较大，在市场经济条件下面临转型问题。较高的产业同构性和经济相似性使得两市存在较大的竞争。此外，成都和重庆目前都在加快承接国际和国内东部产业转移的同时，向着高技术、高加工度、高附加值产业升级，一般制造业特别是劳动和土地密集的产业逐渐开始向腹地内次级城市地区转移。部分企业，尤其是大企业和技术密集型企业开始将生产基地向周边的次级区域转移，由此引致成渝两地对经济腹地的争夺以及发展空间的竞争，而这种竞争常常容易转变成双方的矛盾和冲突，在缺乏有效合作机制的情况下，会进一步促成双方市场壁垒的加剧，阻碍要素自由流动，进而阻碍区域经济一体化的整体推进。

3. 以市场为主导的区域经济合作尚未形成，区域经济发展内生动力不足

区域经济一体化最根本的动力还是市场的力量，是企业遵循市场规律的跨地区发展。我国改革之初，在市场尚未健全、产权并不明晰、区域合作缺乏内生性动力的背景下，政府的“有形之手”顺理成章地担起了推手作用。但随着市场主体和环境的逐步发育成长，“无形之手”的效应开始显现，要求相应地建立“市场主导型”的经济体制模式取代“政府主导型”。从区域经济合作发展规律来看，区域经济合作也必然由政府主导型向企业主导型、市场主导型转变。目前，我国东部发达地区市场力量正逐渐取代行政力量，市场主导型区域经济合作正在形成，而相对欠发达的西部地区走的仍然是一条以政府为主导、国家投资为主体的阶段性开发道路。



区域增长极的形成和发展有其自身的一定过程和规律，它是在客观经济条件的基础上，由行政力量因势利导形成，城市群体和产业在一个相当长的时间内相互协调、相互适应的结果。从成渝经济区的规划来看，很大程度上是专家学者的概念推动和行政领导意愿主导的成果，成渝经济区自身的产业体系和城镇群体系发育还不十分完善，经济区内产业联系断档，城市间的联系也比较弱。成渝经济区拥有形成增长极的条件和优势，但是由于以市场为主导的区域经济合作尚未形成，形成区域增长极所要求的内生增长动力相应不足。

4. 成、渝间城市断层明显

成渝之间的城市断层表现在两个方面。首先是由于成都重庆两大城市之间的物理距离产生的断层。成都和重庆两个中心城市之间相距300多公里，目前在成渝经济区城市群中，成都、重庆两个超大城市发展遥遥领先，分别形成经济区的两极，其余均为中小城市，与成都和重庆的发展差距十分明显，缺乏承接成都重庆、辐射小城市的大城市，成、渝之间的中间区域成为发展的“塌陷区域”，呈典型的断层特征。这导致区域内的人口、产业、资本、技术、信息与人才向成渝两地高度集中，极化效应显著。在目前的发展现状下，两个城市的辐射范围还远没有形成交集，在中间城市群没有足够发育的条件下，成渝两地不可能构成真正意义上的经济共同体。其次，成渝之间还存在因“经济距离”而产生的断层。川渝之间由于行政区划和行政体制的分隔，对资本、技术、信息与人才等生产要素在经济区内的自由流动形成了阻碍，拉大了经济区内城市之间的经济距离，使得两地在发展上各自为政，要素流动受限，甚至互设壁垒，以致在基础设施和产业项目上重复建设、闲置浪费严重。这进一步降低了成渝之间的中小城市对生产要素的吸聚能力，并进而削弱了这些中间城市对成渝两大核心城市的承接功能和腹地涵养功能，产生严重的经济断层。

三　成渝经济区形成西部增长极的关键突破点

1. 创新机制

（1）协调机制创新

成渝经济区取得突破的关键主要取决于重庆和成都这两个核心城市的合作关系。然而双方的合作在政治地位上是不对等的，因为重庆和成都从级别上说分别

属于中央直辖市和副省级省会城市，其发展项目和投资均在国家计划单列，相互不存在隶属关系。在省会城市成都和直辖市重庆中间还隔着一个四川省，在关系地方发展方向的大政决策上，成都市不能独立作出决定。此外，成渝经济区内众多的中小城市中既有地级城市，也有县级城市，行政级别各异，决策程序复杂。四川和重庆应积极协调好这些地区的工作统一性，让川渝合作有实质性的内容，而不只是停留在会议和文件上的构想。根据国际国内区域合作经验，一个有决策权的合作机构是推动区域合作的力保障。鉴于成渝经济区承载的生态安全保障功能、城乡统筹试验功能以及西部地区经济引擎功能，有必要成立一个由国家、四川省和重庆市三方组成的部门，对经济区的规划、城乡统筹、产业布局、资源开发、开放合作等区域政策以及利益分配、激励补偿机制等进行整体谋划。

（2）增长方式创新

创新驱动和绿色增长是成渝经济区成功打造国家新增长极的关键。成渝经济区国有大中型工业企业仍然占据最大比重，相应的产出比重偏大；且发展模式主要还是依循工业化道路的传统模式，不仅“重化”现象严重而且在争相承接发达地区产业转移的过程中继续呈现“低端化”趋势；此外，成渝经济区内各城市因为行政体制的原因，长期以来各自为政，缺乏科学的规划，经济空间布局分散、不合理。总体来说，成渝经济区现有的产业结构、发展模式和经济空间布局等决定了目前区域经济增长方式还比较落后。实现区域增长方式的转变需要有一定的区域创新空间和新的发展要素配置空间。成渝经济带的中间城市区域有连接成都、重庆两大核心城市的交通之便，从经济半径上来说可以同时接受双城的辐射，是成渝经济区产业发展新区的理想区域。可以借鉴浦东新区、滨海新区的开发模式，以提升成渝地区产业结构为目的，以创新驱动、绿色增长为特征，构建新型产业体系，主要承接新兴产业、高技术产业和传统产业的关键链。同时，成渝产业发展新区也作为生态文明示范区，本着生态文明的可持续发展理念，率先构建能源资源节约和生态环境友好的产业结构，实现向绿色增长方式的转变。同时，按照市场的、发展的和创新的思路，根据资源节约、环境友好和让人民群众受益的要求，在产业结构调整和配置方面，以清洁能源产业、先进装备制造业、农产品加工业、高新技术产业和现代服务业等绿色产业、引领未来的高新技术产业和高附加值的现代服务业为发展方向，构建现代产业结构，为经济区建设提供强有力的产业支撑。



(3) 开放合作方式创新

长期以来，我国区域之间的开放合作基本上走的是政府主导之路，解决区域间要素流动受阻的问题多依靠行政手段、管理办法或是法律手段，但这些手段只能在一定程度上解决问题，由于其缺乏一种内在的、自发的动力，无法真正消除要素流动的地区障碍。总体上看，我国的区域政策体系还不规范，区域制度基础还不完善，没有专门的职能部门系统考虑制定和实施区域规划与政策，没有健全的执行区域政策与区域规划的有效工具，这也是我国区域经济冲突之所以普遍存在的本质原因。在制度和政策存在缺陷的情况下，引导推行以市场为导向、自下而上的融合机制比推行自上而下、政府对政府的合作机制更为有效。政府的主要职能应该是顺应经济规律，在区域合作中充分发挥市场力量，为经济发展构筑一个公平的环境，并通过这一环境引导企业的行为、发挥企业主导的优势，进而加快要素市场化步伐，激发地区协作活力。同时，在世界经济联系越来越密切的情况下，各种生产要素加速在全球流动和配置，发达国家和地区加快产业升级和转移，这为成渝地区产业链与国内外产业分工体系相链接提供了机遇。但是，西部地区在地理区位、资源环境约束以及新的国内外经济环境下，不可能复制东部地区的开放模式，而必须创新开放合作模式，提升区域开放合作水平、增强区域对要素的吸引力、提高区域竞争力。

2. 培育中间城市群

成、渝两大核心城市之间的发展断层明显，而增长极的形成需要具有密切产业联系的层递分明的中间城市群的发展。因此，成渝经济增长极的实现需要全力培育成渝中间城市带，作为连接重庆、成都两大中心城市（都市圈）的核心轴和重要的经济腹地，使其成为成渝经济区产业发展的重要支撑和城市体系的重要组成部分。

首先，需要政策、制度、公共服务等基本要件支持。包括土地使用、人才户籍制度、利益分配制度、相关的激励补偿机制、配套公共服务，以及交通、通信、金融等基本要件支持。这也是政府在区域合作中的主要职责所在，通过提供这些基本要件支持，提高中间城市群吸收并转化生产要素的能力，以及人口和劳动力的承载消化能力。

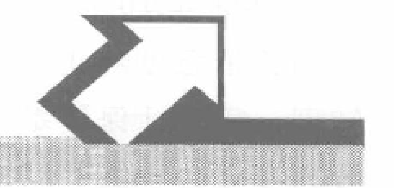
其次，通过空间规划、产业布局，将成渝中间城市群作为成渝中心城市产业链条延伸的承载地。区际关系的物质载体是产业联系，区际分工与合作的本质是

区际产业分工与合作。依托产业链方式和产业集群方式推进区域合作能更有效地促成区域的融合和区域发展内生动力的增长。以装备制造行业为例：成渝经济区规划的功能定位之一是先进装备制造基地，装备制造业的特点是配套环节多，工艺加工过程长，专业化要求高，产品协作范围广，同时，受关联产业影响深，产业关联度高，尤其是产业链条长。行业特点决定其最优发展模式是产业集群式发展。目前，成渝地区具有较强竞争力的大型骨干企业较多，若能在成渝中间城市带形成按专业化分工、分层次的合理配套的产业结构，不仅能拉长其产业链，带动上下游相关产业的发展，而且大量联系密切的企业以及相关支撑机构在空间上的集聚，使得产业集群具有智力资本溢出效应、共享公共资源、良性供应链系统、集群整体创新能力等竞争优势。同时，产业在集群的过程中可以形成相互依存、相互制约、相互促进的网络系统，获得1加1大于2的集群效应，形成强劲、持续的竞争优势。因此，构建与优化产业链也是获取并提升区域竞争力的重要途径。

3. 培育内需驱动型经济区

目前和今后相当长的一段时间，扩内需和调结构都是我国经济发展的重要任务。一方面西部地区在地理区位、资源环境以及国内外经济发展态势的制约下，不可能效仿东部发达地区的发展和增长方式，挤入以出口外需为驱动的发展道路。从另一方面看，西部地区经济相对落后，消费水平低，也意味着西部地区消费水平具有极大的提升空间。同时，西部地区将近四亿的人口以及巨大的产业发展空间都意味着巨大的消费潜力。成渝经济区作为西部地区发展引擎和最具活力的经济区，可以充分利用得天独厚的优势，依托广袤的西部地区为腹地，发展成为内需驱动型经济区。

始于美国的世界金融危机，使我国东部沿海外向型产业和企业受到严重冲击，而相对于沿海出口外向型企业，成渝经济区企业在金融危机中受影响比较小。在金融危机冲击下，内需为主的市场更加凸显出巨大的发展潜力。此外，国家进一步推进西部大开发的战略不仅为广大企业提供了机遇，也使农民工就近务工成为发展趋势，加之灾后恢复重建等，都从不同层面大大拓展了消费空间、创造了巨大的消费市场。同时，统筹城乡发展试验区的建立会加速成渝经济区的城市化进程，这就意味着经济带内的农村人口会逐渐往中心城市和卫星城市转移，农民逐渐向产业工人转变。尤其是各个产业链的延伸和发展，将解决大量的劳动力就业问题，让更多的农民进城变为市民。农民向市民生活方式的转变以及更多的就业都意味着消费市场和空间的扩大和拓展。



东北，在振兴中崛起

丁晓燕*

摘　要： 本文回顾、总结了实施东北地区等老工业基地振兴战略五年多来，东北地区经济和社会发展的成就，剖析了制约经济发展的问题，并提出促进东北地区加速发展的对策建议。

关键词： 东北地区　振兴战略　加速发展

实施东北地区等老工业基地振兴战略五年多来，东北地区以国有企业改革为重点的体制机制创新取得重大突破，多种所有制经济蓬勃发展，经济结构进一步优化，自主创新能力显著提升，对外开放水平明显提高，基础设施条件得到改善，重点民生问题逐步解决，城乡面貌发生很大变化。实施振兴战略以来，是东北地区发展最快最好的时期之一，东北成为全国经济运行及发展较为稳定、最有潜力和保持活力的地区。

* 丁晓燕，吉林省社会科学院软科学所所长、研究员，主要研究方向：宏观经济、区域经济。

一　经济和社会发展的主要成就

2003年10月，《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》正式出台，吹响了振兴东北的号角——免征农业税、增值税转型、完善社保体系、国有企业政策性破产、豁免企业历史欠税、中央企业分离办社会职能、厂办大集体改革、棚户区改造、资源型城市转型……一系列政策给东北地区减轻了包袱、注入了活力。东北地区进入了历史上发展最快、最稳定的时期。自2003年以来，东北老工业基地发生了巨大而深刻的变化。

（一）经济总量显著增加，发展速度明显加快

经济总量持续扩大。2008年，东北三省经济总量达到28196亿元，与2003年相比，5年经济总量翻了一番多。辽宁年地区生产总值迈上1万亿元的台阶，主要经济指标超过东部地区平均值。吉林奋力赶超，2007年、2008年连续两年GDP增速位列全国第二，人均GDP、财政收入、工业利润等主要经济指标较2003年增长1倍多，相当于用5年时间再造了一个新吉林。黑龙江连续5年保持11.6%以上的增速，特别是粮食产量，先后跨上600亿斤、700亿斤、800亿斤三大台阶。

经济增长速度加快。2008年，东北地区实现国内生产总值增长13.4%，高出全国4.4个百分点。其中，辽宁省、吉林省和黑龙江省分别高出全国4.1个、7个和2.8个百分点（见表1）；辽宁省占全国总量上升，吉林省增速位居全国第二，黑龙江省连续7年保持两位数增长。东北三省全社会固定资产投资增势不减，辽宁省首次突破1万亿元，吉林省高达40%，黑龙江省增速高于全国2.5个百分点；辽宁省、吉林省和黑龙江省对外贸易进出口总额增速分别高于全国4个、11.7个和14.6个百分点；地区社会消费市场比较活跃，增长均高于全国平均水平。更为可喜的是，实施振兴战略以来，东北三省财政收入稳定增加，地方财政一般预算收入高出全国9.5个百分点。不仅投资、消费和外贸具备带动地区经济发展的条件，而且东北三省财政也具备地方经济发展的支撑能力。

表1　东北三省 GDP 增速

单位：%

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
全国 GDP 增速	10	10.1	10.4	11.1	11.4	9.0
辽宁 GDP 增速	11.5	12.8	12.3	13.8	14.5	13.1
吉林 GDP 增速	10.2	12.2	12.1	15	16.1	16.0
黑龙江 GDP 增速	10.2	11.7	11.6	12.1	12.1	11.8

（二）三次产业全面发展，经济基础不断夯实

东北地区粮食生产连续5年丰收，2008年东北三省粮食总产量达1785亿斤，占全国粮食产量的17%，作为我国重要粮食和肉食供应基地的地位更加凸显。工业结构调整步伐加快，优势产业不断壮大，新兴产业蓬勃发展。装备制造业增加值占三省工业的比重都超过了20%，成为工业领域的重要支柱产业；农产品加工业迅猛发展，成为新的重要支柱产业。第三产业发展速度加快，2008年，三省服务业实现增加值9935亿元，增长12.7%，高出全国3.2个百分点。

东北地区产业集中度越来越高。辽宁省装备制造、冶金、石化、农产品加工四个行业共完成工业增加值和实现利润5783亿元和400亿元，分别占全省工业经济总量的87.6%和81.7%。吉林省汽车制造、石化和食品加工三个行业共完成工业增加值1500亿元和实现利润237.2亿元，分别占全省工业的60.2%和67%。黑龙江省能源、石化、装备制造和食品加工四个行业共完成工业产值6540.9亿元和实现利润1381.5亿元，分别占全省工业的89.2%和96%，对全省经济的支撑作用进一步加强。

（三）国企改革初步完成，非公有制经济蓬勃发展

国有经济比重过高、企业活力不足是长期以来困扰东北地区经济发展的突出矛盾。振兴东北，国企改革成为突破口。以产权制度改革为核心的国企改革，成为东北振兴过程中新体制新机制的生长点。5年多来，东北三省共完成国有企业改制近9000家，改制面达90%以上。跨地区、跨行业、跨所有制的兼并重组成为东北国企改革的一大特色。鞍钢与本钢联合重组为鞍本钢铁集团，大连造船和新船两大船舶生产厂合并成立大连船舶重工集团，大重和大起合并为大重·大起



集团，沈重和沈矿重组为北方重工集团，沈阳鼓风机、水泵、压缩机厂合并为沈鼓集团，中铝集团收购了抚顺铝业有限公司的全部股权，中国兵器工业集团重组了辽宁华锦化工集团，中钢集团公司重组了原吉林碳素股份有限公司，中煤能源集团公司接收了哈尔滨气化厂、哈尔滨煤炭工业公司等单位的资产，沈阳机床、大连机床分别成功收购了德国希斯公司、美国英格索尔集团机床公司，一批大型企业集团公司正在积极推进由大向强的转变。

非公经济快速发展，而且民营企业积极参与国企改革改组改造，加快了老工业企业的结构调整。如山东晨鸣纸业收购了吉纸股份重新启动了生产，浙江逸盛公司在大连建设 50 万吨 QTA 项目，特变电工与沈变实现了战略重组。还有一大批中小型民营企业参与了国企股份制改造。2008 年辽、吉、黑三省非公经济占地区生产总值的比重分别达到 55%、42% 和 40%，比 2003 年提高 5.7 个、10 个和 10.4 个百分点。

（四）基础设施条件明显改善，地区发展环境趋好

东北地区交通基础设施建设加快。以国家高速公路为主体的重点公路建设得到发展，2008 年辽宁省新增高速公路 790 公里，其中铁岭至朝阳等路段已建成通车。吉林省新增高速公路 382 公里，在建高速公路达 1289 公里，江密峰至延吉高速公路等部分路段竣工通车；长双烟铁路、白河至和龙铁路建成通车使黑龙江省新增高速公路 426 公里。东北东部铁路、巴辛铁路、长吉城际铁路、沈抚城际铁路等重大工程顺利建设，哈大和哈齐城际客运专线、大庆、鸡西机场等重大工程开工，长白山机场、漠河机场建成投运。到 2008 年底，东北地区建成国家高速公路里程超过 4000 公里，铁路营业里程接近 1.4 万公里。

重大基础设施项目建设进展顺利。辽宁省大伙房一期水利工程建设进入最后攻坚阶段，营口港务集团大件专业码头正式投用，红沿河核电一期工程建设加快推进，绥中电厂二期、阜新风电二期等工程开工建设。吉林省哈达山水利枢纽工程全面开工建设，引嫩入白、大安灌区工程建设进展顺利；大唐长春第三热电厂项目开工建设，华能九台电厂建设进度加快。黑龙江省开工建设东西部 9 项大型水利控制性工程，完成了 19 处大型灌区和 45 处中型灌区续建配套与节水改造项目，新开工建设 25 个国家级节水灌溉示范工程项目，水利投资比上年增长

70%；松花江大顶子山航电枢纽工程按期交工并投入使用。到2008年底，东北发电装机容量约6300万千瓦，港口吞吐能力超过3亿吨。

（五）对外开放步伐加快，新的开放格局正在形成

以开放促振兴，形成了全方位对外开放的新格局。辽宁转身向海，“五点一线”沿海经济带成为辽宁经济增长的新高地。长吉图开发开放先导区，给吉林对外开放插上了腾飞的翅膀。中俄中蒙毗邻地区合作全面推进，让黑龙江走向对外开放的前沿地带。2008年辽、吉、黑三省出口额分别达到400.5亿、47.7亿和165.7亿美元，是2003年的2.8倍、2.2倍和5.8倍；利用外资大幅攀升，2008年三省实际利用外资总额达175.8亿美元，同比增长29.9%，分别高出全国和长三角地区约14个和22个百分点。沈阳、大连利用外资分别位居全国副省级城市的前两位。

（六）自主创新能力增强，技术装备水平显著提高

实施振兴战略以来，东北三省一大批振兴老工业基地调整改造重大项目顺利实施，鞍钢、一重、哈电、沈鼓、沈阳和大连机床等国有重点老企业的技术装备水平、生产制造能力和产品质量有了显著提高。通过实施机床高速加工中心、重大装备精密轴承、特大型变压器、汽车发动机和轿车，以及大型铸锻件等一大批老工业基地调整改造项目，一批国有重点企业的技术装备达到国际先进水平。

企业自主创新能力提高。以一重、哈电、齐一、齐二、长客、大船重工、大连机床、大连重工·起重、沈阳机床、沈鼓、沈飞等为代表的骨干装备制造企业发挥自身优势，加大对引进消化吸收再创新、集成创新和的支持力度，在大型水电机组、先进火电机组、重型燃机、超高压及特高压输变电装备、电站空冷系统、兆瓦级风电机组、冶金成套装备、石化成套装备、大型加氢反应器、大型铸锻件、VLCC等高档船舶、干线及城市轨道交通、重型数控机床等重大技术装备领域取得了大批自主化成果，突破了很多瓶颈制约，重点产品大幅拓展了市场空间，有力地支持了国内经济发展和国防建设。

（七）经济转型加快，资源城市焕发生机

资源城市实现经济转型，是东北老工业基地调整改造的一个重点和难点，也

是一个世界性的难题。随着振兴东北老工业基地战略的实施，东北资源型城市的转型调整步伐明显加快，辽宁的阜新、盘锦、鞍山、抚顺、本溪等，黑龙江的大庆、伊春、鸡西等，吉林的辽源、白山等，接续替代产业正日渐发展壮大，成为推动当地经济社会发展的重要力量。先期启动的资源型城市经济转型试点城市辽宁阜新，以农产品加工业作为接续产业的态势已基本形成；地区生产总值增速由“九五”时期的年均2.1%上升到近年的20%以上。阜新矿业集团开发内蒙古白音华煤矿，促进了富余矿工和生产能力的有序转移。吉林辽源是一个典型的资源枯竭型城市，因煤而兴也因煤而衰。振兴东北老工业基地，辽源开始探索城市转型，新材料、新能源、医药健康、装备制造、冶金建材、纺织袜业等六大接续替代产业撑起一个新辽源。到2008年，传统煤炭工业占全市工业经济比重已不到7%，六大接续替代产业比重接近80%。黑龙江省伊春市全面实施生态立市战略，大力发展森林生态旅游业，正在成为国内具有代表性的森林旅游胜地。按照黑龙江省的规划，到2010年，全省7个资源型城市以优势特色经济为主的接续产业体系将基本形成。

（八）节能减排工作顺利推进，生态环境建设成效显著

东北地区单位生产总值能耗进一步下降，节能减排取得积极成效。2008年，辽宁省万元GDP能耗1.635吨标准煤，下降了4%；关停治理小钢铁、小水泥企业285家，造纸、印染企业477家；化学需氧量和二氧化硫排放量分别下降6.97%和8.36%，减排比例由上年的后10位，分别跃居到全国第三位和第五位。吉林省万元GDP能耗1.45吨标准煤，下降了4.5%，推广节能技术和产品21种，91个工业节能降耗项目竣工运行；化学需氧量和二氧化硫排放量分别下降3.38%和3.91%。黑龙江省万元GDP能耗1.29吨标准煤，下降了4.3%；全省县级以上城市新增集中供热2400万平方米，普及率达到45%，加大了对污水、废气、垃圾等污染治理力度，化学需氧量排放量和二氧化硫排放量下降1.08%和0.93%，完成了国家下达的节能减排指标。

生态环境保护取得积极进展。辽宁省全面推进辽西北边界1000公里防护林工程和1400公里滨海大道绿化工程建设，两条绿带将和东部青山相连，形成合围全省的绿色屏障。吉林省继续实施西部治碱工程、黑土区水土流失重点治理工程、天然林保护、退耕还林、三北防护林四期等工程，全年完成“三化”草原

治理面积54.3万亩，新增水土流失综合治理面积11.34万公顷，林业生态建设得到加强。黑龙江省制定了大小兴安岭生态功能区的保护规划，确定了生态保护和恢复建设、基础设施建设和特色产业发展三大工程。积极推进以治理水土流失、草原“三化”为主的生态建设，全年完成植树造林180万亩，退耕还湿4500亩，治理碱化、沙化、退化草原140万亩。

（九）城乡居民收入持续增加，民生得到进一步改善

城乡居民收入水平进一步提高。2008年，辽宁省城镇居民人均可支配收入14393元，同比增长12.1%；农民人均现金收入5576元，增长10%，分别高于全国3.7个和2个百分点。吉林省城镇居民人均可支配收入12829.45元，增长13.7%；农民人均现金收入4351.4元，增长28.6%，分别高于全国5.3个和26.1个百分点。黑龙江省城镇居民人均可支配收入11581元，增长13%；农民人均现金收入4856元，增长17.5%，分别高于全国4.6个和9.5个百分点。就业再就业成果得到巩固。截至2008年底，辽宁省实名制就业112.6万人，城镇登记失业率为3.8%，首次低于全国平均水平。吉林省全社会从业人员1281万人，实现历史最高水平，10万个公益性岗位规模基本稳定；城镇新增就业52.5万人；城镇登记失业率3.98%。辽宁省和吉林省零就业家庭继续保持动态为零。黑龙江省实名制就业71.7万人；城镇登记失业率4.23%，有所下降；清除零就业家庭5.5万户。

社会保障水平明显提高。辽宁省企业退休人员基本养老金月人均提高100元，城市居民最低生活保障标准平均提高18%。基本解决企业历史拖欠工资问题。新型农村合作医疗人均筹资提高到100元，城镇居民医疗保险参保人数达到270万人。吉林省企业退休人员养老金月人均增加95元，农村和城镇居民最低生活保障水平分别增长50%和53%。重点推进民营企业和煤矿、非煤矿山和建筑等高风险企业农民工参加社会保险，其中基本养老保险参保人数达到525多万。新型农村合作医疗补助提高到70元，城镇居民基本医疗保险覆盖面达到86%。黑龙江省企业退休人员基本养老金，失业保险标准分别提高了102元和88元，历史拖欠职工的126亿工资全部完成补偿。城乡居民最低生活保障标准分别提高到年2328元和1100元，超过全国平均水平，享受农村低保人数达到91.7万，五保户集中和分散供养达13.7万，城乡低保基本实现了应保尽保。参加新型农村合

作医疗农民达到1351.2万，参合率达95.5%，基本实现全覆盖。

民生工程建设得到加强。2008年辽宁省完成5万平方米以下城市连片棚户区改造，新建经济适用房335万平方米和廉租房55万平方米。新建农村公路黑色路面2920公里，重点解决100万农村人口的饮水安全问题。新建2000个行政村文化共享服务点，提前两年完成20户以上自然村屯广播电视村村通工程，新建农村九年一贯制寄宿学校145所，全省城乡普遍实行免费义务教育。吉林省改造农村泥草房14.7万户、城市棚户区1300万平方米，率先开展林业棚户区改造试点。开工建设城市廉租房81.8万平方米，发放住房租赁补贴23万户。解决农村60万人饮水安全问题，以工代赈示范项目下达国债资金近1.2亿元，解决城乡10.5万低保户看电视问题。全面完成68所乡镇卫生院、30所农村初中校舍改造。黑龙江省完成城市棚户区改造11.7万户、854万平方米；完成农村泥草房改造21.8万户、1715万平方米；为27.7万户低保家庭提供廉租房保障，成为全国第一。建成农村道路2.48万公里，解决了1940个村屯、92万人口的饮水安全问题。新建基层综合文化站馆55个，新建村级文化服务站2624个。完成65个城市社区卫生服务中心标准化建设，医疗保险定点覆盖面达80%。按新建设标准改造中小学危房100多万平方米，全省城乡普遍实行免费义务教育。

二　经济和社会发展中存在的主要问题

东北老工业基地振兴战略实施五年多来，东北三省经济发展和社会进步取得了积极可喜的成绩，人民群众的思想观念和精神面貌发生了深刻的变化。但是，我们也应该清醒地看到，东北地区一些历史上积累的影响长远发展的结构性、体制性矛盾还没有完全解决，全面实现振兴目标任重而道远。

（一）经济总量比重下降，与发达省份差距还在拉大

东北三省GDP总量占全国GDP总量的比重仍呈下降趋势。2003年、2004年、2005年和2008年，东北三省GDP总量占全国当年GDP总量的比重分别为9.6%、9.3%、8.7%和8.6%（见图1）。与发达地区如广东比更显其比重低。2003年、2004年、2005年和2008年，东北三省的GDP只分别相当于广东省当年GDP总量的80.3%、77.1%、76.6%和79.0%，差距仍然较大。

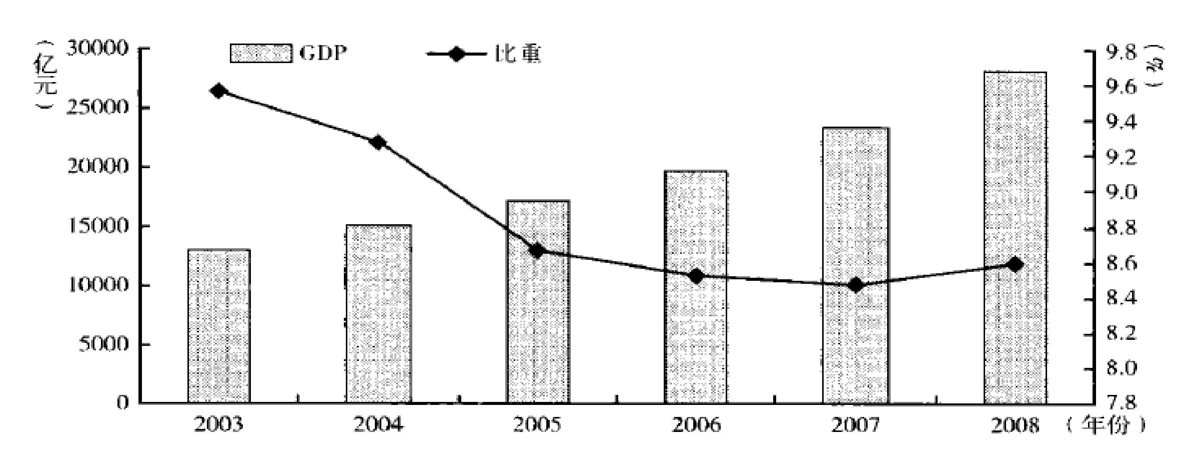


图1　东北三省 GDP 总量及占全国的比重

（二）结构调整进展不大，协调发展任务艰巨

一是国有经济比重依然偏大，经济发展活力不足。实施振兴战略以来，东北三省国有经济所占比重虽然有所下降，但与全国相比依然偏高。2008 年，辽宁、吉林和黑龙江三省国有及国有控股工业总产值，分别占全省规模以上工业总产值的比重为 39.2%、48.3% 和 67.5%，高于全国 10.8 个、20.0 个和 39.1 个百分点。二是一、二、三产业结构未发生根本或重大变化，产业结构调整步履维艰。2003 年东北三省一、二、三产业增加值占 GDP 的比重分别为 12.4%、50.7% 和 36.9%，2008 年为 12.5%、52.3% 和 35.2%，呈现一种刚性结构，基本没有变化。2008 年东北三省第三产业增加值占 GDP 的比重低于全国 4.9 个百分点，相反第二产业增加值占 GDP 的比重却高出全国 3.7 个百分点。

（三）利用外资水平低，国际贸易相对比较落后

东北三省实际利用外资虽然发展迅速，但占全国的比重仍然偏低。2008 年，东北三省实际利用外资占全国的比重为 7.0%，不及广东或江苏一个省。辽宁、吉林和黑龙江省分别占全国的 5.5%、0.8% 和 0.7%（见图 2）。

长期以来，东北地区进出口贸易规模较小，2008 年，东北三省进出口贸易总额仅占全国的 4.2%，不及广东省的 1/5，也不及山东省，与三省经济总量占全国 8.6% 的地位不相称（见图 3）。

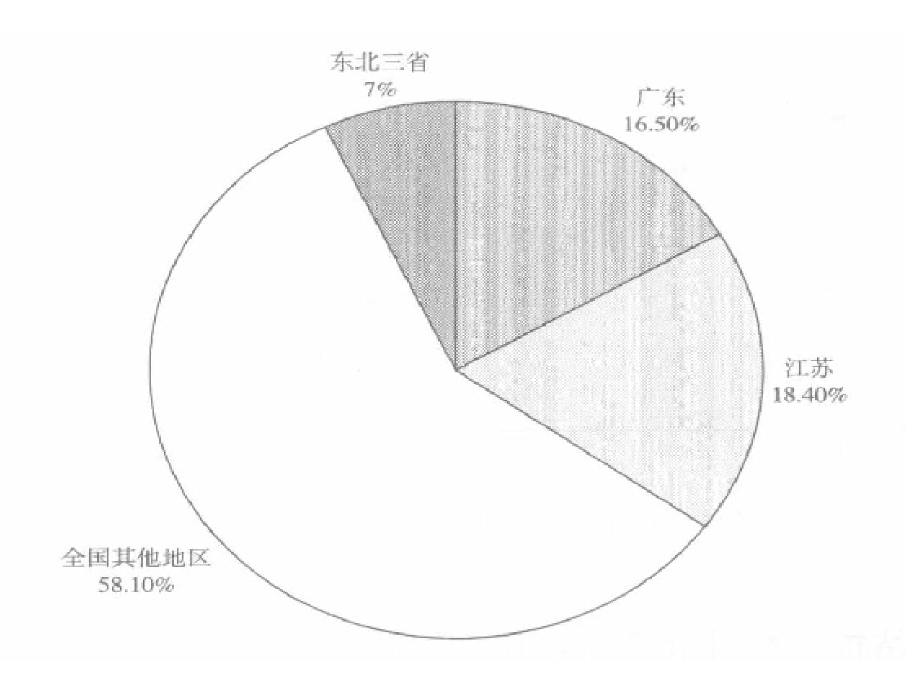


图 2　东北三省利用外资占全国的比重

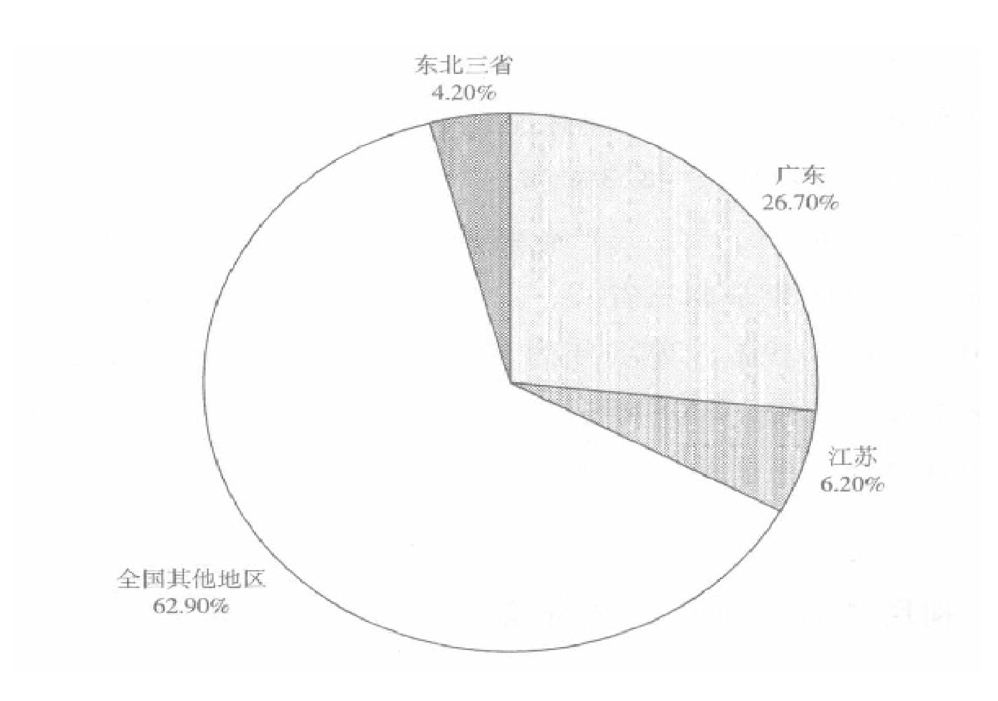


图 3　东北三省进出口占全国的比重

（四）金融环境有待改善，支撑经济发展能力不强

2004 年以来，东北三省存贷差逐年以上千万元增加，截至 2008 年底，辽宁省、吉林省和黑龙江省金融机构本外币存贷差分别为 6430 亿元、1542.3 亿元和



3688.8亿元。银行资金大量调出，外流严重。与此同时，由于金融渠道不畅，企业融资手段单一，也制约了企业发展和产业结构调整，金融对地区经济发展的支撑能力不强。众多中小企业、民营企业由于规模小、银行信用等级低等原因，难以从商业银行借贷渠道解决资金问题。三省企业资金需求缺口与银行存贷差形成了较大反差，金融行业与地方经济发展尚未形成良性互动。

三　促进东北地区加速发展的对策建议

2009年9月9日，《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》正式发布，这是继《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》下发后，国家出台的又一个指导东北地区等老工业基地振兴的综合性政策文件。这个文件的出台，标志着振兴东北地区等老工业基地进入全面振兴的新阶段。东北地区应抓住机遇，乘势而为，促进经济社会发展再上新台阶。

（一）积极优化经济结构，建立现代产业体系

一是做优做强支柱产业。积极落实重点产业调整振兴规划，加大结构调整力度，加快淘汰落后，防止重复建设。积极推进信息化与工业化融合，用现代信息手段改造传统产业，提高数字化、智能化水平。支持优势产业、骨干企业、重要品牌扩大市场份额。大力发展东北地区具有优势的大型铸锻件、核电设备、风电机组、盾构机械、先进船舶和海洋工程装备、大型农业机械、高速动车组、大功率机车、高档数控机床等市场急需产品及关键配套件。鼓励采购国产设备和推广应用首台（套）重大技术装备。努力促进东北地区汽车产业调整结构，重点发展自主品牌汽车、小排量汽车、新能源汽车及关键零部件。继续调整钢铁工业产品结构，加强节能减排，淘汰落后产能，提高市场竞争力，同时加大资源勘探开发和对外合作力度，提高矿石资源的保障水平。优化提升石化产业，提高加工度，发展精细化工、化肥等。二是积极培育潜力型产业。依托装备制造业整机制造能力强的优势，发展基础配套零部件、加工辅具和特殊原材料等。依托国防军工企业汇集的优势，发展军民两用技术，促进军民融合，增强军工企业的辐射带动作用。依托原材料加工基地的优势，努力发展下游特色轻工产业。依托农林产



品商品量大、品质好，畜牧养殖业发达的优势，大力发展农林畜产品精深加工业。依托北方中药材资源优势，发展现代中药（北药）产业。依托地处东北亚中心的地缘优势，加强与周边国家的能源和资源开发合作。积极发展航空航天、电子信息、生物医药、新能源、新材料等新兴产业。

（二）大力发展现代农业，巩固农业基础地位

一是大力发展现代农业。东北地区具有发展现代农业得天独厚的条件。要围绕提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，抓紧研究制定加快东北地区现代农业发展的政策措施。结合实施全国新增1000亿斤粮食生产能力规划，加强东北地区粮食生产能力建设，形成稳固的国家粮食战略基地。加大粮食丰产科技工程实施力度，大力推广高产优质、节本增效新技术。优化农机结构，提高农业机械化水平。建立稳定玉米、大豆生产的长效机制，适时对东北地区玉米、大豆继续实行国家收储政策。加强东北地区农业对外合作，支持有条件的企业到周边国家和地区从事农业合作开发。二是加强农业和农村基础条件建设。开展以水利为重点的农业基础设施建设和以水、电、路、气等为重点的村镇基础设施建设。实施农户科学储粮专项，推广科学储粮技术，支持粮食银行等新型粮食仓储流通业态发展。提高散粮铁水联运比例，建设大型粮食物流基地、节点和战略装车点，以及粮食仓储和烘干设施。积极推进农业信息化，建立和完善农业科技支撑和社会化服务体系，提高服务水平。统筹城乡发展，结合社会主义新农村建设，加快小城镇和中心村发展，全面改善村镇居民生产生活条件。

（三）加快企业发展，巩固经济增长的微观基础

一是加快推进企业兼并重组。要坚持市场主导和政府引导相结合，进一步打破地区、行业、所有制界限，优化资源配置，推动企业兼并重组，培育具有国际竞争力的大型企业集团。鼓励民营企业、外资企业等各类投资主体参与老工业基地企业改革重组。二是大力发展非公有制经济和中小企业。创造公平竞争环境，平等保护各类产权，促进非公有制经济加快发展。落实融资、财税及市场准入等方面的政策，积极支持民间资本进入基础设施、公用事业、金融服务和社会事业等领域。推动国有资本、民营资本和外资经济的融合，积极发展混合所有制经济。允许职工在企业改制中持有一定比例股份。引导中小企业创新体制机制，提



高经营管理水平和市场竞争力。充分发挥东北地区等老工业基地大企业聚集的优势，鼓励中小企业与大企业形成产业链的协作配套关系，促进其向“专精特优”方向发展。

（四）促进技术进步，全面提升自主创新能力

一是提高自主创新能力。充分发挥东北地区等老工业基地的人才优势，建立健全鼓励自主创新的体制机制。要在老工业基地重点发展领域，依托重要骨干企业、重大工程项目，组织实施一批带动力强、影响面广、见效快的技术创新和高技术产业化项目。充分利用东北地区老工业基地的科研和产业优势，支持建设一批工程研究中心、工程实验室和企业技术中心，突破一批核心技术和关键共性技术。支持企业有效吸纳利用国际创新资源，提高集成创新和引进消化吸收再创新能力。支持老工业基地引进一批重点行业发展急需的创业、研发领军人物及团队。二是促进自主创新成果产业化。大力推广应用自主创新成果，努力将其转化为先进生产力，培育新的经济增长点。加大对新能源、新材料、生物、信息、航空航天、高速铁路等高技术领域自主创新成果产业化的支持力度。积极推动产学研用相结合，鼓励高等院校和科研机构向企业转移自主创新成果，鼓励更多科技人员创办科技型企业。

（五）继续深化改革开放，增强经济社会发展活力

一是深化国有企业改革。加快推进国有企业改革，努力建立健全现代企业制度，进一步增强老工业基地经济活力。在企业改制过程中，要坚持依法按程序办事，公开透明操作，切实维护职工的合法权益，防止国有资产流失。加快推进厂办大集体改革试点工作，进一步完善试点政策。妥善处理中央企业和中央下放地方政策性关闭破产企业及地方依法破产国有企业退休人员医疗、工伤保障和社会职能移交等问题。加快推进粮食、商贸、建筑、农垦、森工、文化等领域的国有企业改革。二是加快推进其他领域改革。尽快确定东北符合条件的地区开展国家综合配套改革试点。积极推进省直管县财政管理方式改革，建立县级基本财力保障机制。完善企业债券发行政策，探索多样化的企业债信用增级方式。大力发展多种形式的新型农村金融机构，推进农村金融产品和服务创新。加快发展农业保险，扩大试点范围、增加险种，加大中央财政保费补贴力度。建立健全农村土地

承包经营权流转和林业要素交易市场，规范管理，加强服务。三是进一步扩大对外开放。加快推进辽宁沿海经济带和长吉图地区开发开放。推动《中国东北地区老工业基地与俄罗斯远东地区合作规划纲要》早日签署并协调组织实施。把沿海沿边开放和境外资源开发、区域经济合作、承接国内外产业转移结合起来，支持符合条件的地区建设边境贸易中心、经济合作区、出口加工区、进口资源加工区。利用境外港口开展内贸货物跨境运输合作，推进黑龙江、吉林江海陆海联运通道常态化运营。积极探索海关特殊监管区域管理制度创新，加快推动以大连大窑湾保税港区为核心的大连东北亚国际航运中心建设，抓紧建设好绥芬河综合保税区和沈阳保税物流中心，促进东北地区保税物流和保税加工业的发展。推动东北地区与港澳台地区加强经贸合作。

（六）努力深化省区协作，推动区域经济发展

推动东北区域一体化。鼓励东北地区实行跨省（区）经济合作，促进生产要素合理流动，提高一体化发展水平，积极开展旅游、物流、交通和科技方面的一体化协作。加快规划内重大基础设施一体化建设。推进内蒙古东部地区与东北三省的产业对接和合理分工。建立东北地区合作机制。建立东北地区四省（区）行政首长协商机制，定期研究协调跨省（区）重大基础设施项目建设、产业布局，以及区域协调发展等问题，并对老工业基地调整改造的重大事项提出意见和建议。

（七）着力解决民生问题，加快推动富民进程

一是千方百计扩大就业。要切实把就业工作摆在更加突出的重要位置，落实促进大学生、农民工和困难群体的就业政策，确保就业形势稳定。发挥好政府投资和重大建设项目带动就业的作用，积极开发公益性工作岗位，努力使“零就业家庭”实现至少一人就业。积极落实扶持创业的各项政策措施，以创业带动就业。鼓励服务业、中小企业、非公有制经济更多吸纳就业，引导和支持困难企业采取灵活用工、弹性工时、技能培训等办法，尽量不裁员。二是积极完善社会保障体系。加快推进城镇职工养老保险省级统筹，适当提高企业退休人员基本养老金标准。进一步完善城乡最低生活保障制度。积极推进农村新型养老保险试点，全面提高新农村合作医疗保险覆盖面。做好被征地农民社会保障工作。完善

工伤保险政策法规，进一步扩大工伤保险覆盖面。三是促进教育、卫生等社会事业发展。推进各级各类教育改革，提高办学质量，为老工业基地全面振兴提供人才支撑。充分发挥东北地区高等教育资源丰富的优势，提高重点高校的办学层次和水平。结合老工业基地产业结构优化升级，合理确定职业教育专业和办学规模。继续加大对东北地区职业教育实训基地、职业教育基础能力建设支持力度。推进医疗卫生体制改革，加快建立覆盖城乡居民的基本医疗保障体系，健全基层医疗卫生服务体系，扩大城镇职工和居民的医疗保险覆盖面。四是解决好住房等突出民生问题。加大城镇廉租房、经济适用房建设规模和国有林区棚户区、国有垦区危房、农村危房、危旧校舍改造力度。

（八）切实保护生态环境，努力实现可持续发展

一是加强生态建设。坚持以生态为主导的林业和林区经济发展方向，进一步调减东北地区国有重点林区木材采伐量，促进林区经济转型和可持续发展。全面推进集体林权制度改革，稳步推进国有林权制度改革试点。切实加强天然草场恢复和保护、黑土区水土流失综合防治等生态工程建设。切实加强湿地保护与恢复、沙化土地治理和矿山环境整治等生态工程建设，二是积极推进节能减排。严格执行相关法律法规、规划和产业政策，加强重点污染源总量控制。限制高耗能、高污染行业扩张，关停小火电、小钢铁、小造纸、小水泥等污染严重的小企业。以能源、原材料、装备制造和农产品加工等行业为重点，加强对各类工业园区的建设管理，推行清洁生产。支持开发和应用低碳技术。鼓励发展循环经济。大力推广应用节能技术产品，发展节约能源、节省土地的环保型建筑和绿色建筑，组织实施好节能产品惠民工程。

东北地区经济形势分析与展望

吉林省社会科学院课题组*

摘　要：本文分析了2009年东北地区经济运行态势，以及经济发展中存在的问题，并深入研究国内外宏观环境的变化趋势及对东北地区经济发展的影响，阐明2010年东北地区经济发展趋势，在此基础上提出进一步促进东北地区发展的对策建议。

关键词：东北地区　经济运行　发展趋势

2009年，中国经济克服了国际金融危机的冲击和影响，度过了最艰难的时期。这一年，全面应对金融危机的一揽子计划和各项措施取得了明显的成效，较快地扭转了经济下滑的趋势，经济呈现了总体向好的势头。在这一背景下，东北地区在逆势中奋进，采取积极措施，努力保持经济平稳较快发展，经济回升的形势得到巩固。

一　2009年东北地区经济运行态势

2009年，东北地区认真执行中央应对国际金融危机一揽子计划，采取积极措施，努力保持地区经济平稳较快发展。前三季度，东北地区一些主要经济指标实现逐季加快增长，经济运行中积极因素不断增多，企稳回升的基础有所巩固，地区经济总体继续向好发展。

---

* 吉林省社会科学院课题组，执笔人：丁晓燕、吉林省社会科学院软科学所所长、研究员，主要研究方向：宏观经济、区域经济。

（一）经济运行基本态势

1. 经济增长加快

前三季度，东北地区实现地区生产总值18775.5亿元，同比增长11.8%，高于全国4.1个百分点，且比一季度和上半年分别加快3.2个和0.9个百分点，实现了逐季持续回升；其中，辽宁、东北地区和黑龙江省分别为9473亿、4347.5亿和4955亿元，增长12.7%、11.8%和9.8%，高出全国5.0个、4.4个和2.1个百分点。

2. 工农业发展向好

一是工业生产增长持续加快，主要行业带动作用明显。前三季度，东北地区规模以上工业实现增加值9756.7亿元，同比增长13.4%，高于全国4.7个百分点，比一季度和上半年分别加快4.1个和1.9个百分点，保持了逐季持续增长态势；其中，辽宁、东北地区和黑龙江省分别为5627.9亿、2122.1亿和2006.7亿元，增长14.4%、15.3%和9%，高出全国5.7个、6.6个和0.3个百分点。地区支柱产业保持快速增长。辽宁省装备制造业完成增加值1762.7亿元，增长17%，占规模以上工业增加值的31.3%；东北地区汽车行业高速增长，一汽集团累计生产汽车77.4万辆、销售78.7万辆，分别增长21.3%和22%；黑龙江省非油行业实现86.5%的增长，其中四成行业平均增长25.6%。二是农业生产形势良好，农村经济稳定发展。今年以来，东北三省强农惠农政策力度大、落实快，各项农业补贴资金及时下拨，农业贷款增加较多，政府投资支持的农业农村基础设施建设进展顺利，科技支农进一步加强，东北地区农业机械化水平较快提高。在各项惠农政策的引导下，今年东北地区粮食种植面积增加较多，粮食作物播种面积2.79亿亩，比上年增加623万亩。预计全年粮食总产量有望超过上年，再创历史新高，连续六年获得大丰收。畜牧水产业保持较快增长态势。

3. 内需增势强劲

一是固定资产投资增长迅猛，重点项目建设稳步推进。前三季度，东北地区完成城镇固定资产投资15263.5亿元，同比增长41.5%，名列东、中、西部各地区首位，且高于全国8.2个百分点，其中，辽宁、东北地区和黑龙江省分别为8163亿、4585.2亿和2515.3亿元，增长41.3%、39.8%和45.2%。重点项目建设加快，带动作用增强。辽宁省投资亿元以上建设项目同比增加360个，增长

36.4%，完成投资3595.8亿元；东北地区投资3000万元以上在建项目4955个，增长72.4%；黑龙江省投资亿元以上在建项目613个，增加118个，拉动投资增长15.3个百分点。民间投资增长较快，投资结构进一步优化。东北三省民间投资11365.2亿元，增长45.3%，占城镇固定资产投资的74.5%；其中，辽宁、东北地区和黑龙江省分别为6284.1亿、3997.8亿和1083.3亿元，增长42.5%、44.2%和49.2%。二是地区消费市场繁荣。前三季度，东北地区实现社会消费品零售总额8700.9亿元，同比增长18.3%，高出全国3.2个百分点；其中，辽宁、东北地区和黑龙江省分别实现4221.2亿、2111.6亿和2368.1亿元，增长17.9%、18.7%和18.8%，高出全国2.8个、3.6个和3.7个百分点。农村市场消费增长较快，县及县以下市场实现社会消费品零售额1538.7亿元，增长19.8%，高于城市4.9个百分点。住房、家电、汽车等消费市场表现活跃，并带动建材、家具等相关产品消费持续上升。

4. 财政收支状况有所改观，金融支持发展有力

一是财政收支持续增长。前三季度，东北三省实现地方财政一般预算收入1962.1亿元，同比增长11.1%，高于全国5.8个百分点，较一季度和上半年分别提高0.6和0.7个百分点；其中，辽宁、东北地区和黑龙江省地方财政一般预算收入分别为1131.1亿、348.3亿和482.7亿元，同比增长12.7%、13.2%和6.3%，比全国财政收入增幅高7.4个、7.9个和1.0个百分点。财政支出分别为1565.2亿、830.3亿和996亿元，增长28.4%、27.7%和21%，虽然各省财政收入增长不及支出增长，但支出增长比一季度减少4.5个、27.7个和20.6个百分点，财政收支矛盾有所缓解。二是金融机构贷款大幅增加，对地方经济支持力度加大。截至9月末，东北地区金融机构本外币各项贷款余额27099.3亿元，比年初增加5266.3亿元，同比增加4067.9亿元。其中，辽宁、东北地区和黑龙江省分别为14993.4亿、6190.7亿和5915.2亿元，同比增加2008.1亿、1539.5亿和520.3亿元。辽宁省新增贷款达到历史同期最高水平，东北地区新增贷款增量超过2008年全年贷款增量，黑龙江省新增贷款连续九个月创历史同期新高。

5. 城乡居民收入持续增加，社会民生不断改善

前三季度，辽宁、东北地区和黑龙江省城镇居民人均可支配收入分别为11839元、10483.2元和9493元，同比增长10.2%、9.7%和10.8%，高于全国0.9个、0.4个和1.5个百分点；农民人均现金收入分别为7212元、5831.3元和



5961 元，同比增长 11.3%、12.6%和6%，辽宁、东北地区分别高于全国 2.8 个和4.1 个百分点，黑龙江省低于全国 2.5 个百分点。截至 9 月底，辽宁、东北地区和黑龙江省分别实现新增就业 52.6 万、41.5 万和 58.7 万人，城镇登记失业率分别为 3.9%、3.9% 和 4.2%，均低于全年控制目标。社会保障体系进一步完善，基本养老、医疗、失业三大保险参保人数继续大幅攀升。保障性住房建设力度加大，棚户区改造、廉租房和经济适用房建设步伐加快。教育、卫生、文化等各项社会事业稳步发展。

（二）经济发展存在的问题

总体上看，东北地区经济发展企稳回升势头明显，经济运行继续向好的方向发展，国家实施宏观调控政策成效已经显现。但是，在复杂的外部环境下，东北地区经济运行仍然不很稳定、不很巩固、不太平衡，产生波动和结构性矛盾依然存在，制约经济全面持续回升的因素仍然较多，经济运行中存在的一些问题不容忽视。

一是工业效益短期难以改善。一些行业和企业生产经营还很困难，企业利润同比降幅仍然较大。1～9 月份，辽宁省扣除石化行业，规模以上企业利润同比下降 27.4%；东北地区停产企业占规模以上企业数的 12.4%，通钢集团完成产值同比下降 36.1%，利润净亏损 10.4 亿元；黑龙江省规模以上工业企业利润同比下降 52.1%。部分行业和企业还未走出困境，由于市场需求不足，企业新增订单明显减少，一些在手合同延期执行或取消，部分行业亏损严重，部分企业维持低负荷运行，特别是能源、冶金行业困难较大。黑龙江省哈电站集团新增订单同比下降 40%，木材加工小企业处于停产半停产状态。

二是对外贸易形势依然严峻。今年以来，东北地区进出口总额一直处于持续下降状态。前三季度，东北三省进出口总额 809.9 亿美元，同比下降 21.7%，降幅高于全国 0.8 个百分点，比一季度和上半年分别扩大 2.3 个和 0.6 个百分点；其中出口 329.3 亿美元，下降 27.8%，降幅比一季度和上半年分别扩大 1.9 个和 4.6 个百分点。传统大宗商品出口普遍下降，钢材、成品油、农产品等支柱产业产品出口受到冲击。如果国际市场需求没有明显变化，东北老工业基地生产能力较大优势将难以有效发挥，工业企业生产经营也将难以摆脱困境，受此影响就业压力大的问题会比较突出。

三是产业结构优化升级任务艰巨。受市场需求有所好转的影响，东北地区钢铁、冶金、化工等高载能行业生产开始回升，一些落后产能恢复生产，新上项目也存在着领域集中、技术和产品趋同的问题，一些产能过剩行业投资出现增长。由于体制机制不健全，老工业基地企业兼并重组特别是中央和地方企业、跨省区企业兼并重组仍受到较多制约，实质进程缓慢。

四是投资较快增长后劲不足。下半年以来，东北地区新开工项目个数和投资规模增幅出现减缓，个别地方出现新开工项目“零增长”现象，项目储备和接续能力明显不足，投资力度和建设进度放缓，确保投资持续较快增长的压力增大。

五是地方财政收支压力较大。尽管前三季度财政收入形势出现好转，但主要是投资快速增长拉动营业税收入增长，目前，增值税、企业所得税等主体税种降幅比上半年还在扩大，短期内工业生产好转的形势还未反映到税收上来。此外，地方财政将在落实中央扩大内需项目配套资金、民生保障等方面增加刚性支出。地方财税收入增收难度加大，增加了地方实施积极财税政策的难度。

二　东北地区经济发展趋势

从发展趋势看，世界经济将继续呈现复苏迹象，国家宏观调控政策将继续保持稳定性和连续性，全国经济持续回升态势将进一步巩固。预计 2010 年东北地区经济发展面临的环境总体趋于改善。但同时，国际金融危机对实体经济的影响还在持续，国内经济运行中的一些突出矛盾尚未得到根本缓解，东北地区仍面临一系列不确定不稳定因素，经济复苏的道路曲折复杂，巩固经济持续回升势头的任务十分繁重。

（一）发展环境

1. 世界经济走势进入了一个新阶段，已经从控制危机转到了经济复苏

一些发达国家经济开始复苏，到 2009 年第二季度，国际金融危机对世界经济的负面影响已经触底，全球经济开始走上复苏轨道。德国、法国、日本第二季度 GDP 与上季度相比实现正增长。德国和法国第二季度 GDP 环比均增长 0.3%，日本环比增长 0.9%。美国第三季度国内生产总值按年率计算增长了 3.5%，为

连续四个季度下滑后的首次增长，表明美国经济已进入新的——尽管仍十分脆弱的恢复期。世界经济走势中的积极变化不断增多，主要经济体部分经济指标好转。在充裕流动性的支持下，全球股市大涨，原油、金属等大宗商品价格更已率先突围。

全球经济已经结束2009年一季度自由落体式的下滑态势，下半年实现恢复性增长，而2010年全年有望实现正增长。根据联合国的预测，世界经济在2010年将实现2.4%的增长。美国经济增长率为2.1%，欧盟和日本分别为0.6%和0.9%，中国和印度将继续成为领跑者。国际货币基金组织的预测更为乐观，预计2010年可实现约3%的增长。

虽然全球各主要经济体和金融机构对世界经济出现拐点已经达成广泛共识，但基础不稳固、动力不足，复苏的力度和幅度还不够清晰，全球经济复苏将是一个缓慢曲折的过程。

一是经济刺激政策推动的增长难以持续。自2007年美国次贷危机爆发以来，全球经济之所以能够避免更大幅度的衰退，主要得益于各国政府及时有效的货币和财政刺激措施。但随着各种刺激措施的效果逐渐减退，这种依赖政府“输液瓶”的复苏到2010年有可能难以为继。世界经济的可持续复苏需要各主要经济体将推动经济增长的主要动力从公共支出转向私人消费。欧美各国需要提前协商“退出战略”。但“退出战略”的实施既要防止因“退出”大规模经济刺激计划过早而有损经济复苏，又要防止因“退出”过晚导致一些国家政府财政赤字占国内生产总值比例严重失调而引发另一场危机。现实的情况是，目前欧、美高达10%的失业率和严格的信贷环境对私人消费的复苏仍构成很大挑战。因此，如果消费需求和私人投资不能顺利接过“增长接力棒”，令经济进入良性循环，许多发达国家很难保证经济的可持续复苏。

二是主要经济体自顾性2010年也会增强。由于各国经济复苏进程不一，国际间的政策合作意愿减弱，协调难度加大，处理不好将会影响世界经济复苏进程。在国内压力下，主要经济体将优先解决国内就业、产业发展等问题，继续出台各种贸易限制措施和保护措施。甚至即使世界经济复苏，国际贸易也不会出现大幅反弹。IMF预测，2010年全球货物贸易量仅增2.7%，低于对世界经济增长的预期。

三是实体经济没有步入复苏轨道。世界经济存在较大的潜在风险，就是整个

制造业还没有恢复，产业复苏步伐还很弱。同时，资产价格包括股市、楼市上升太快。一方面实体经济复苏的步伐缓慢，另一方面不少国家的股市、楼市火暴，国际大宗商品价格也震荡上扬。比如，国际原油价格持续上升；铁矿石和一些有色金属矿的价格，也比2008年危机最严重时上涨30%～40%。从金融市场来看，主要发达国家金融业仍处于降低杠杆率的过程中，银行仍需补充资本，不良资产依旧是包袱，不少银行继续惜贷。在美国和欧洲，公司和居民的负债率仍处于历史高位。从实体经济来看，居民消费和企业商业性投资依然缺乏动力。以美国为例，高企的失业率、负债率以及财富的大幅缩水仍将制约居民消费水平的恢复。许多西方国家正在反思虚拟经济和实体经济的关系，开始重新重视、发展先进的制造业；加强了规划制定和政策支持，恢复工业发展应有的地位，促进工业和服务业协调发展；提出了新的发展模式，提出发展新能源、新材料、环保、生命科学等产业。但实体经济要恢复到金融危机之前的水平，需要经过一个缓慢的过程。

四是失业问题依然严峻。经济衰退已经结束，但复苏步伐缓慢，根本原因是高失业率和消费低迷。目前，全球经济仍是“无就业复苏”。目前，美国总体失业率高达9.8%，为26年来最高点。自2007年12月美国经济衰退以来，失业人数累计达到1510万。预计美国和欧元区的失业率均仍可能突破10%，日本失业率也创6年来新高。就业回升相对经济回暖有滞后性，美国在2001年经济衰退后的4年，依然是“无就业复苏”。失业是影响消费信心的主要因素，而“失业上升→消费下降”的恶性循环可能引发新一轮的经济下滑。

鉴于目前的经济环境，陷入“二度衰退”的可能性非常小，全球经济会呈现缓慢增长的特征。其中，美国的经济增长水平对全球经济复苏力度和幅度的影响最大。

2. 国内经济运行持续向好，企稳回升局面得到确立

在中央扩内需、保增长一系列政策作用下，我国经济回升向好趋势得到巩固。2009年下半年由于出口反弹强劲，消费增加明显，拉动经济的投资、消费、出口这“三驾马车”的结构更加均匀，全年国内生产总值335353亿元，按可比价格计算，比上年增长8.7%。全年全社会固定资产投资224846亿元，比上年增长30.1%，增速比上年加快4.6个百分点。这有利于2010年中国经济继续保持增长势头，预计2010年中国经济的增长率为9%～10%。为进一步巩固和发展



经济回升的势头，国家将继续保持现有宏观政策取向。但国内经济运行中的一些突出矛盾尚未根本缓解，主要体现在内需拉动作用较强，但外需拉动作用较弱；政府投资增长较快，但民间投资增长较慢；通货膨胀的潜在风险加大，资源资产价格快速上涨，表明宏观经济政策传导机制有待完善，经济持续回升的基础仍不稳固。

未来，我国经济发展将出现新的特征。

一是宏观政策的着力点不仅在于克服短期困难，更要着眼于长远发展。要在抵御国际金融危机冲击的同时全面增强经济发展的内在动力，全面增强经济社会的整体素质和可持续发展能力。同时，为防止投资过快导致新一轮产能过剩矛盾，股市房市过热导致资产泡沫加剧，不排除国家适时调整货币政策的可能性。

二是把调整经济结构作为主攻方向，大力调整内需和外需结构，不断增强内需对经济增长的拉动力。

三是把深化改革开放作为根本动力，更加注重构建充满活力的体制机制，特别是深化收入分配体制改革，调整国民收入分配格局，提高居民收入比重，缩小收入分配差距。加快建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制，推进资源性产品价格和环保收费改革。继续深化财税金融体制改革，健全资本市场和银行体系，完善人民币汇率形成机制。

四是把保障和改善民生作为出发点和落脚点，更加注重完善社会保障体系和发展社会事业。实施更加积极的就业政策，千方百计增加就业岗位；抓紧完善社会保障体系，进一步健全养老、医疗、失业等保障体系，扩大覆盖面，提高统筹层级和保障水平；全面发展教育、医药卫生、文化体育等社会事业，促进基本公共服务逐步均等化。

3. 东北地区经济发展面临新的机遇

当前，东北地区正处在经济企稳回升的关键节点、巩固发展基础的特殊时期、进行弯道超越的重要阶段。从国内外环境看，2010 年东北地区经济发展的积极因素增多，特别是面临着加快发展的新的机遇。

一是国务院出台了《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。这是继《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（中发〔2003〕11 号）下发执行后，国家出台的又一个指导东北地区等老工业基地振兴的综合性政策文件，既着眼于应对国际金融危机、克服当前

困难，又着眼于长远发展、实现全面振兴，进一步充实了振兴战略的内涵，出台了一系列新的政策措施，并明确提出东北老工业基地要“在应对国际金融危机中实现新的跨越，加快形成具有独特优势和竞争力的新的增长极，为全国经济发展作出更大贡献”。这个文件的出台，进一步体现了中央关于振兴工作只能加强不能削弱的意志和决心，标志着振兴东北地区等老工业基地的工作进入全面振兴的新阶段。对东北地区而言，这是一个加速振兴的信号和机遇。

二是国务院批准了《辽宁沿海经济带发展规划》、《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》等一系列规划纲要。这将促进东北地区开发开放跨上新台阶，形成对外开放的新格局，有利于东北地区加强区域合作，深化国际合作，这都将为东北地区振兴发展注入新的活力和动力。

三是国家发改委公布了《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009～2020年）》。这意味着，中国并非仅仅追求现实的粮食产量增加，更是追求粮食生产能力的提高，即提高粮食生产的效率。在目前粮食价格出现波动的情况下，尤其是把粮食安全作为长期战略角度而言，提高粮食生产能力更为重要。作为粮食主产区，东北地区将面临进一步加快农业发展的重大机遇。

（二）经济形势预测

随着世界经济的逐渐复苏，我国经济在危机中保持较快增长，东北地区经济发展的外部环境渐趋改善。从发展走势看，东北地区经济企稳回升趋势正在加强。一是工业生产形势不断好转，全国制造业PMI指数、工业用电量、货物运输量等指标环比连续保持回升，预示国内需求正在逐步增加，将对工业经济起到积极作用；二是固定资产投资将继续高位增长；三是社会消费将持续平稳增长；四是外部需求正在逐步恢复，对俄罗斯、欧盟、美国等国贸易恢复好于预期，全球贸易市场改善有利于东北地区外贸形势转好。在这种条件下，2010年东北地区经济将保持较快的增长态势，预计达到14%左右。

三　对策建议

面对国际金融危机的影响，为实现既保持短期经济较快增长、又使经济长远健康发展的双重目标，必须审时度势、科学判断，充分利用经济调整期带来的转

型契机，把外部环境变化带来的压力作为动力，巩固和发展当前经济回升的好形势，着力夯实支撑经济持续平稳较快增长的稳固基础，着力加快发展模式转变，强化整体竞争优势，形成以内需拉动为主导、以自主创新为动力、以结构优化升级为主线、以集约内涵发展为特征、以体制机制创新为保障的发展新引擎，促进东北地区经济进入新一轮景气循环的扩张期。

（一）内外需并举，实现增长动力转变新突破

坚持扩大内需与稳定外需相统一。在拉动经济增长的“三驾马车”中，出口因为受到国际金融危机冲击，外需萎缩而持续低迷，在客观上形成了对扩大内需的巨大压力，为保持经济持续平稳较快发展，必须更加注重把经济增长的基本立足点放到扩大内需上。当然，更加注重扩大内需，并不是忽视外需，而是在扩大内需的同时，努力保住外部需求，更好地利用两个市场、两种资源。

一是在优化结构的前提下积极扩大有效投入。利用国家宏观投资政策调整的契机，实施积极的投资政策，发挥政府投资主导作用，引导企业、个人投资，把投资用在最直接、最有效拉动经济增长的地方，用在产业链长、带动力强的行业上。着力抓好中央投资项目和省重点工程的实施；放宽市场准入限制，拓宽民营企业的融资渠道，进一步激活民间投资；积极承接沿海产业转移，不断加大招商引资力度。坚持把扩大投资规模与优化投资结构密切结合起来，努力提升经济发展的层次和水平，有效落实中央和省里“保增长、扩内需、调结构”的决策部署。具体来说，一要进一步扩大公共投资规模。以重大民生工程、经济社会发展薄弱环节、关系全局与长远发展的重大基础设施建设，以及城乡一体化公共服务基础设施建设为主体，以铁路交通、农田水利、节约能源、环境保护和社会事业为重点，进一步扩大公共投资规模，引导和带动民间投资。二要加大重点产业调整和振兴规划实施的力度。以促进工业做大做强、工业化与信息化融合为目标，加大重点产业的技术改造投资力度，提升重点产业的整体水平和国际竞争力。三要加大对自主创新的投入力度。不断加强科技基础能力建设，增加对重大关键技术的投入，依靠科技发展新能源、新材料、生物制药、节能环保等新兴产业，培育拥有自主知识产权的高技术产业群和新的经济增长点。

二是不断增强消费对经济增长的拉动力。消费需求能否有效启动，事关经济复苏的速度与质量。应努力增加城乡居民收入，培育壮大中等收入阶层，增强居

民消费能力；合理发展消费信贷，提振消费信心，改善消费预期，促进潜在消费能力的释放；培育和引导消费热点，促进和扩大产业关联度高、与民生息息相关的住房、汽车、旅游、通信等消费。大力挖掘农村消费潜力，推动农民消费结构升级。继续实施和完善汽车家电下乡和以旧换新等政策措施，抓好农村流通网络建设，扩大农村消费。进一步改善消费环境，加强市场管理，积极引导消费者扩大消费。

三是保持外需稳定发展。继续实施市场多元化战略，深度拓展传统市场，重点开拓新兴市场，大力培育新增长点，加快推进转型升级，保持外贸出口稳定增长。继续推动实施“走出去”战略，在加大招商引资、招才引智力度的同时，通过并购国外成长性企业，并购研发机构、知名品牌和优质资产，投资资源性行业等，为新一轮经济增长储备力量。继续清理和取消不适应形势变化的限制出口的政策和规章制度，为企业克服贸易壁垒、扩大出口搞好服务；运用财政、信贷等多种手段，支持具有竞争优势的产品出口；注重发挥外贸流通企业开拓市场能力强、客户渠道多的优势，带动本地产品出口，鼓励有条件的企业“走出去”，做大产品出口增量。

（二）调高调优调强，实现产业升级新突破

第一，更加重视先进制造业的作用。坚持走新型工业化道路，按照规模化、高端化、品牌化的要求，推动新兴产业规模化，做大新能源、新医药、新材料、环保四大新兴产业；加速主导产业高端化，做强汽车制造、石油化工、农产品加工等主导产业；促进传统产业品牌化，做精电子信息、装备制造、纺织、建材、冶金等传统产业。重点发展一批技术含量较高、市场前景较好、竞争能力较强的大企业大集团，提高产业集中度和资源配置效率。培育壮大一批重大产业集群、重点产业链和重要基础产业。

第二，更加突出现代服务业的地位。把现代服务业作为提升发展质量的重要突破口，抓住国际服务业加速转移的机遇，大力发展面向制造业的生产服务业，促进先进制造业与服务业相互渗透融合发展。加快推进现代服务项目和服务业集聚区建设，积极拓展金融、物流、创意、会展、商务等服务，提高服务外包企业的创新能力，以服务外包的发展促进制造业水平的提升、附加值的提高。大力发展软件产业，突出发展旅游、文化产业。

第三，更加支持农业的发展。着力提高农业综合生产能力，搞好现代农业示范区的建设，加强重大水利和农田基本建设，提高抗灾能力。积极推进农村经济结构调整，大力发展畜牧业、农产品加工业和林特产业。

（三）增强企业发展能力，实现经济增长微观基础新突破

多年的实践表明，实现经济真正复苏和持续增长，要靠技术进步和产业结构调整带来的经济转型，要靠政府职能和市场机制的有效发挥、充分契合。经济转型的关键在企业，因此，在市场倒逼机制趋紧和货币政策适度宽松的环境下，企业应该积极加大研发投入，优化产品结构，提升产品质量，尤其要大力开发拥有自主知识产权的产品和技术，加强自有品牌的建设，把适应性调整和战略性调整结合起来，提升核心竞争力，增强开拓市场的能力。与此同时，我们还必须清醒地认识到，在市场经济条件下，企业不仅是市场的主体，更是财政收入的增长点和保持经济平稳较快增长的落脚点。当前，政府特别要抓住保企业这个关键环节，把支持、服务和帮助企业作为保增长、保民生、保稳定工作的重中之重，进一步强化服务意识，提高服务水平，千方百计帮助企业解决面临的困难和问题。要着力把企业发展与扩大开放紧密结合起来，与调整产业结构、转变发展方式紧密结合起来，与建设创新型企业紧密结合起来。同时，要加快金融改革和金融机制创新，提高金融体系的效率，支持中小企业发展，改善中小企业融资环境，增强经济发展的内生动力与活力。

（四）提高自主创新水平，实现经济增长驱动新突破

增强自主创新能力是转变经济发展方式的核心环节和关键举措。把增强自主创新能力作为战略支撑，以培养自主知识产权和自有品牌为目标，力争在关键领域和若干科技发展前沿掌握核心技术和拥有一批自主知识产权，从根本上提升东北地区产业的整体竞争能力。大幅度提高自主创新能力，以企业为主体，以应用研发为重点，以科技成果产业化为抓手，推动创新成果向企业集中、创新政策向企业倾斜、创新人才向企业流动。大力促进产学研紧密结合，加强高新技术园区载体建设，构建科技创新创业的公共服务平台。加大引进消化吸收再创新力度，组织力量联合攻关，提高自主研发能力，形成自主知识产权和自有品牌。大力加强人才队伍建设和职业培训。以人才集聚带动产业集聚，靠人才优势形成产业优

势。充分发挥创新创业领军人才的作用，让更多的创新资源向领军人才集中。开展大规模的各类人才培训，大力度推进职业技术培训。引导和鼓励企业增加研发投入，用于新工艺、新材料、新能源、新产品的研发和生产技术提高。

（五）创新体制机制，实现发展环境建设新突破

深化改革是经济社会发展的基本动力。正确处理改革、发展、稳定的关系，就是要坚持把改革的力度、发展的速度和社会的可承受度统一起来，统筹兼顾，协调推进。国际金融危机既对东北地区改革发展提出了严峻的挑战，也带来了难得的机遇。越是在困难的情况下，越要注重发挥改革对经济社会发展的动力支撑和体制保障作用。

坚持把先行先试与面上改革结合起来，聚焦重点领域和关键环节，依靠体制机制创新为经济社会发展添活力、增动力。进一步深化企业改革。加快推进厂办大集体改革试点工作，完善试点政策。加快粮食、商贸、建筑、森工、文化等领域国企改革。按照中央的要求和部署，认真抓好医药卫生体制改革，统筹安排和推进其他领域的改革。一是深化分配制度改革。积极调整投资与消费的比例关系，提高居民收入在国民收入分配中的比重，增加城乡居民、尤其是弱势群体的收入。二是完善社会保障制度。加快推进以基本养老、基本医疗、最低生活保障为重点的社会保障制度建设，逐步形成覆盖城乡的全方位、保基本、多层次的社会保障体系，解决城乡居民的后顾之忧。三是加大财政和金融体制改革。进一步落实财税分配新体制，逐步建立县级基本财力保障机制，理顺县乡财政管理体制；推进金融改革和金融创新，积极引导民间融资健康发展，鼓励民间资本进入金融服务领域，为中小企业等提供持续稳定方便快捷的金融支持。

（六）加大节能环保力度，实现可持续发展新突破

在经济快速增长与能源消耗、环境污染矛盾突出的背景下，提高节能环保水平，大幅度降低资源环境成本，已成为加快转变经济发展方式的切入点和突破口。综合运用经济、法律和行政三种手段，加快建立激励、约束和倒逼三个机制，提高建设项目节能环保准入门槛，降低单位能耗水平，减少污染排放。加大对节能减排、环境保护的支持力度、推进建立生态补偿机制，形成资源节约型和环境友好型经济体系，增强可持续发展能力。发展先进生产力，必须淘汰落后生



产力。只有压缩、淘汰一批落后企业，才能保护符合可持续发展要求的企业，这是市场经济发展的客观规律，也是加快东北地区发展的内在要求。坚持结构调整、技术进步和管理创新“三管齐下”，坚决淘汰一批高耗能、高污染、技术落后、缺乏市场的企业，进一步调整产业结构，提升东北地区的整体经济发展水平。

（七）加强民生工程建设，实现和谐社会发展新突破

经济增长的根本目的是改善民生，越是困难加大，越要高度关注民生。要继续调整财政支出结构，坚持新增财力向困难群众倾斜、向农村倾斜、向基层倾斜、向社会公共事业倾斜，着力办好几件涉及广大群众切身利益、群众普遍期待的实事好事。东北地区近几年抓的民生工程项目准、力度大、效果好，不仅较好解决了群众最关心、最直接、最现实的利益问题，而且还有力带动和促进了其他民生问题的有效解决。一是全力以赴做好就业。就业是民生之本，就业不仅关系群众的生计，而且关系整个社会的稳定。一方面要运用财税等多种政策，鼓励和支持各类企业、科研单位聘用高校毕业生，引导和鼓励毕业生到基层就业、自主创业；另一方面，要扶持农民工返乡创业，加大对农民工培训和再就业的投入，多渠道转移农村劳动力就业。同时，还要注重充分发挥好政府公共投资和重大项目带动就业的作用，在农林水利、国土整治、生态环保等工程建设中，尽可能安排农民尤其是返乡农民工就业。二是加快推进住房保障体系建设。要进一步加快推进东北地区廉租住房、经济适用住房建设和城市棚户区改造，使更多的低收入住房困难群体早日受惠。三是大力完善公共卫生服务体系。要进一步加大资金筹集力度，加快启动和实施一批重大公共卫生服务项目。

辽宁沿海经济带与东北地区经济互动的进展与建议

曹晓峰　李天舒　赵玉红*

摘　要： 辽宁沿海经济带与东北腹地存在资源互补、产业联动和生产要素互动等内生需求，沿海和腹地经济互动发展是优化区域增长模式的必然选择。东北腹地参与辽宁沿海经济带开发建设已经具有一些实质性进展，如腹地企业向沿海迁移，建设内陆干港和海铁联运体系等。在不同的经济发展阶段和时期，沿海和腹地经济互动的主体内容和途径也有所不同。应创新发展理念和发展机制，率先完善港口至腹地的物流通道建设，并逐步扩展产业协作、市场对接、金融合作、商贸等领域的合作成果，为东北经济的持续健康发展注入新的动力。

关键词： 经济互动　临港产业　物流网络

辽宁沿海经济带是东北地区最具发展潜力的优势区域。东北振兴要求辽宁沿海经济带发挥区域优化的先导作用，通过辽宁沿海经济带的形成和成长，更好地把开放的前沿和经济发展的腹地连接起来，发挥好东北沿海和腹地的各自特色和优势，形成结构互补、优势互补、互为支撑的区域协调互动机制，从而为东北地区经济发展增添新的势能。2009年以来，国家对沿海地区新一轮开发开放做出了一系列重要的战略部署，江苏沿海地区、福建海峡西岸经济区、辽宁沿海经济带等地的开发建设相继上升为国家战略，表明国内经济发展区域化，特别是构建沿海和腹地互动发展的协调机制，将是未来中国经济发展重要

* 曹晓峰，辽宁社会科学院副院长、研究员；李天舒，辽宁社会科学院经济研究所、研究员；赵玉红，辽宁社会科学院经济研究所，研究员。



的动力源。辽宁沿海经济带开发建设不仅是进一步拓展辽宁对外开放空间、促进辽宁经济社会全面发展的重大举措，对于完善我国沿海经济布局、推动东北三省参与东北亚区域经济合作、加快振兴东北老工业基地的进程也具有十分重要的意义。

一　沿海和腹地经济互动发展是优化区域增长模式的必然选择

国家批复的《辽宁沿海经济带发展规划》明确指出了辽宁沿海经济带的战略定位和功能定位，未来一定时期内，辽宁沿海经济带将立足辽宁，依托环渤海，服务东北，面向东北亚，打造东北地区对外开放的平台，促进区域经济一体化发展。辽宁沿海经济带的开发开放，有利于推进东北地区经济结构战略性调整，对东北沿海经济与腹地经济形成良性互动将起到重要作用。

1. 形成和拓展沿海与腹地互动发展的格局，有利于丰富经济总量和增强经济实力

辽宁沿海经济带内集中了东北地区所有的港口资源，东北腹地的发展与辽宁港口的关联度很大。沿海港口是辽宁沿海经济带开发开放的支点，是东北地区对外经贸联系的重要通道和依托。同时，东北三省及内蒙古东部地区又是辽宁沿海经济带港口群的核心货源腹地。通过沿海与腹地功能互补，港口与腹地之间可以顺利实现商品生产、加工、物流配送、包装等各生产流通环节或产业之间的迅速转换和良性互动。既发挥东北内陆中心城市对商品和各种生产要素的积聚功能，又发挥了港口经济的扩散功能，从而使东北地区在沿海与腹地的互动中更加繁荣。

2. 突出沿海港口在区域产业布局中的地位，将为东北地区创造新的发展空间

近年，由于腹地经济发展对国内外市场的依赖性越来越高，各种产业，特别是对运输需求较大的工业向港口及周边地区集聚已经成为一种趋势。辽宁沿海经济带的东北腹地经济正处于转型和加速发展期，需要新的发展承载空间和新的产业组织联结机制，为经济增长和产业升级助力。充分发挥辽宁沿海经济带岸线资源丰富、港口基础雄厚、土地资源充裕、交通网络发达等优势条件，依托东北腹地优势产业已经形成的竞争优势和物流网络，建设辽

宁沿海经济带，通过产业牵动，实现东北地区生产力空间布局的战略调整，有利于培育和形成我国北部沿海新的经济增长极，全面提升东北优势产业的国际竞争力。

3. 依托沿海港口作为内外经济结合点的优势地位，打造东北腹地对外开放的先导区

辽宁沿海经济带地处环渤海重要位置和东北亚经济圈的关键地带，是东北地区与国内外市场相联结、外向型经济与内生型经济相促进的交汇点。在辽宁沿海经济带开放建设中，打造充分利用国内外资本和技术等新竞争要素的沿海临港现代产业集聚带，继而辐射腹地、牵动物流，使东北内陆地区在沿海拥有一个开放的新空间，有利于将辽宁沿海经济带建成东北地区外向型经济功能区和参与国际产业分工与合作的前沿基地，有利于东北地区深度参与东北亚及其他国际区域经济合作。

二　辽宁沿海经济带开发开放现状

辽宁沿海经济带包括大连、丹东、锦州、营口、盘锦和葫芦岛6个沿海城市所辖的行政区域，陆域面积5.65万平方公里，海岸线长2920公里，海域面积约6.8万平方公里。2008年末，常住人口约1800万人，占全省的41.8%，东北三省的16.2%。与我国其他沿海地区相比，辽宁沿海经济带仍是一片开发中的土地，也是中国沿海经济发展相对落后的地区，但落后也意味着新的发展机遇。辽宁沿海经济带具备优良的港口、土地、劳动力等资源，自2006年实施沿海经济带开放开发战略以来，这一地区正成为新一轮产业转移的重要承接地和东北经济增长的新载体。截至2009年5月底，在土地开发方面，沿海重点发展区域累计已开发土地面积199.2平方公里，占起步区总面积的81.7%；实际利用土地面积98平方公里，占起步区总面积的33.3%；在固定资产投资及基础设施建设方面，累计投资810.6亿元，基础设施建设累计投资315.7亿元；在招商引资方面，截至2009年5月底，累计签约项目779个，投资总额4449亿元，其中外商投资项目190个，合同外资额134.1亿美元。累计批准入区注册项目673个，投资总额2605亿元。其中外商投资项目180个，合同外资额54.1亿美元，实际利用外资额18.5亿美元。（见表1）

表1　2008年沿海经济带主要经济指标

主要指标	沿海经济带总量	占辽宁省比重(%)	占东北三省比重(%)
区域面积(万平方公里)	5.65	38	7.0
总人口(万人)	1770	41.8	16.2
地区生产总值(亿元)	6926	51.6	24.6
财政一般预算收入(亿元)	518	38.2	17.5
规模以上工业增加值(亿元)	3027	45.8	24.1
实际利用外资(亿美元)	61	50.7	34.5
全社会固定资产投资(亿元)	4235	42.3	22.0

资料来源：辽宁、吉林、黑龙江及辽宁各市2009政府工作报告。

1. 辽宁沿海经济带正成为东北地区经济增长的新载体

辽宁沿海经济带是新开辟出的东北地区经济增长的新载体，正处在招商、基础设施建设、产业布局由点连线、由线扩面、由面成带的进程中。辽宁沿海经济带在土地开发整理，基础设施建设、投资环境改善、规划编制完善、招商引资等方面都取得了显著的阶段性成果。2004年以来，地区生产总值年均增长13.1%。2008年地区生产总值6950亿元，人均生产总值38605元。2008年地区生产总值占辽宁全省的51.6%，规模以上工业增加值占全省的45.8%；固定资产投资占全省比重达到42.3%。

2009年前三季度，辽宁省沿海经济带六城市实现GDP总量5410亿元，平均增长13.1%。从绝对量看，各城市占比分别为大连57%、营口10.9%、锦州9.9%、盘锦8.6%、丹东7.9%、葫芦岛5.7%；从增速看，各城市分别为营口18.8%、丹东16.2%、锦州15.1%、大连13%、葫芦岛8.3%、盘锦7.4%。

2. 辽宁沿海经济带正成为我国新的产业集聚带

辽宁沿海经济带重点发展区域以日韩等国和中国香港、长三角、珠三角、闽南等地区为重点，主动出击，不断推出主题招商、特色招商等新形式，积极承接产业转移，全力推进招商引资。辽宁沿海经济带正在成为国内外企业瞩目的投资热点区域，辽宁的沿海经济带开放新格局已见雏形，辽宁经济发展的重心正在向沿海转移，一大批重点产业项目正加紧向临港布局。新加坡万邦集团、中国台湾富士康集团、韩国STX集团、澳大利亚阿斯创公司、中国五矿集团公司等一批国内外大公司大企业相继入驻。产业基地的发展呈现以下特点：大项目集聚势头

良好，截至2008年底，签约的713个项目中，平均单体投资额5.5亿元，充分展示出沿海重点发展区域对大项目的集聚效应；装备制造业占主导地位，在2008年新开工运营的130个项目中，装备制造业项目就占据了97个，其中更以机械制造、船舶配套、石化、电子信息、轻工食品等制造业项目为主导。

以长兴岛临港工业区、营口沿海产业基地、盘锦船舶工业基地、锦州西海工业区、葫芦岛北港工业区、大连花园口经济区和丹东产业园区为重点的沿海经济带7个重点区域发展规划都形成自己的特点，产业发展方向和发展重点带有鲜明的“地方特色”。大连长兴岛临港工业区重点发展船舶制造、精密仪器仪表等产业，并逐步建成大连东北亚国际航运中心组合港区。营口沿海产业基地重点发展冶金矿山重型装备、精品钢材、5万吨级以下船舶制造，形成大型临港生态产业区。盘锦临海装备制造业园区重点发展石油勘探装备、船舶制造等产业，打造海洋装备制造业生产基地。辽西锦州湾经济区（锦州西海工业区、葫芦岛北港工业区）重点发展石油化工、大型专用船舶及配套产品、IT等高新技术产业。丹东产业园区重点发展汽车及零部件、造纸及造纸机械制造、现代物流业。大连花园口工业园区重点发展以农副产品深加工为主的产业集群。2009年前5个月，7个重点发展区域投资增长75.7%，新签约项目投资总额增长22.8%，工业总产值、税收和财政收入增幅均在1倍以上；固定资产投资累计超过810亿元；7个重点发展区域固定资产投资和基础设施建设投资分别为164.8亿元和48.4亿元，分别增长75.7%和15.6%。

三　辽宁沿海经济带与东北腹地经济互动发展的进展和特点

辽宁沿海经济带要在东北地区开发开放中担当起重要的区域引擎功能，必然伴随着一个临港产业的吸入问题。辽宁沿海经济带与东北腹地存在资源互补、产业联动和生产要素的互动等内生需求，它期待东北腹地的一些适合临港发展的龙头企业高端产业项目移入到临港园区，继而通过产业链传导、扩散，发挥对腹地相关产业的牵引力。东北腹地参与辽宁沿海经济带开发建设已经具有一些实质性进展，沿海与腹地在产业布局上有了更多的融合，沿海和腹地的产业互动正为东北经济的持续健康发展注入新的动力。



1. 腹地企业将适于沿海发展的某些部门布局到港口附近

腹地企业向沿海迁移，很大程度上是企业考虑物流成本、产业配套、市场拓展、发展空间等因素的理性选择。东北腹地经济区域内的部分产业已经开始向辽宁沿海迁移，主要体现为大企业部分生产环节和新建项目的临海布局。并通过项目和产品生产环节的异地网络联系，加速了沿海与腹地间的资源和产品的双向流动。如中国第一重型机械集团公司在大连投资建设核电设备生产基地，包括压力容器、环形吊、核岛等核电设备的核心部分均位移到大连基地生产，从而实现巨型装备的顺利出海。一汽集团一汽客车大连客车厂将作为一汽集团节能与新能源客车唯一生产基地。同时，产业迁移不是简单的企业搬迁，而是在迁移过程中实现产业层次的提升和形成新的发展优势。如布局在营口临海产业基地的鞍钢500万吨精品钢项目，不仅有效降低了矿石进口和钢材出口的运输成本，而且还是由鞍钢全部自主设计建设的现代化全流程绿色概念沿海钢铁厂。

2. 建立海铁联运体系，在港口与腹地之间形成高效物流服务

沿海与腹地间高效的物流对增强辽宁沿海经济带的吸引力，带动东北腹地经济发展具有重要意义。沿海港口和内陆腹地之间海上铁路联合运输的方式，成为沿海港口新的物流增长点。港口企业与铁路运输企业通过签署战略协议等方式，推进港口铁路运输网络以及港铁合作项目的建设。大连港已经陆续开通 14 条通往东北腹地沈阳、长春、哈尔滨、延吉等地的海铁联运集装箱班列，营口港开通了经满洲里直达欧洲的国际集装箱专列。2008 年大连口岸集装箱吞吐量达到 450 万标箱，海铁联运量超过 30 万标箱，海铁联运的总量和增幅均列全国沿海港口第一位。

3. 建设内陆干港，提高沿海港口对腹地经济发展的带动力

所谓陆港是一个没有水、没有船的陆地港口，是集装箱的内陆中心站。除装船卸货以外，陆港具备港口的其他所有功能，一般兼具“内陆”港与物流园区的功能。辽宁沿海经济带的大连港、营口港等港口企业按照逐步构建东北物流服务网络的设想，正在布局港口的内陆物流节点，包括内陆干港和专业场站。已经在东北腹地的沈阳、长春、哈尔滨、通辽等城市建立了“干港”，通过陆港与海港整体联运，实现了辽宁沿海海港功能向东北腹地的有效延伸。内陆干港的建设和运营方式主要有三种，一是利用现有铁路资源，以租赁的方式实行港口独资经营，如长春东、吉林西内陆港是大连港通过租赁沈阳铁路局场地，由大连港投资

成立独资公司经营；二是港口与物流企业以合资方式建设，沈阳东内陆港是由大连港与辽宁国际货运有限公司共同投资成立的辽宁集铁国际物流有限公司负责运营；三是港口与地方政府共同投资建设和运营。如牡丹江穆棱物流中心项目场地外围部分由穆棱市政府负责建设、场地内部分由大连港负责建设，场地建成后采取大连港与穆棱市政府成立合资公司的方式运营。内陆干港的建设和服务功能的完善，吸引并掌握辐射区域内的核心客户资源，进而增强对腹地货源的控制能力，实现腹地经济与港口共同发展。内陆港的发展以及其特有的对内陆货物的集散功能，也将对海港吞吐能力的扩大、辐射范围的拓展起到重要的支撑作用。大连港的沈阳东内陆港操作量已经从最初的几千标准箱到现在的年操作量 6 万多标准箱，并且已经成为国内最大的内陆集装箱铁海联运场站。吉林西内陆港的建设使大连港在当地的市场份额由 60% 提高到 90%。

4. 致力扩大大窑湾保税港区政策功能优势的辐射范围

大连大窑湾保税港区作为推进东北地区经济合作的重要平台，开始显现出对东北地区的辐射功能。大连大窑湾保税港区依托保税港区口岸、物流、加工、展示四大功能，建设英特尔分拨配送中心、冷藏物流中心、国际产品售后检测维修中心、国际拆拼中转中心等功能性物流中心，实现航运、港口和现代物流的一体化发展，正成为沿海和内陆城市加快开放的推进器。

四　推进辽宁沿海经济带与东北腹地经济互动发展的建议

实现辽宁沿海经济带与东北腹地经济互动，符合区域经济发展规律和相关省市的共同利益。加快辽宁沿海经济带建设已经在辽宁和东北地区形成广泛共识，辽宁沿海经济带开发开放要与东北腹地经济结构调整相结合，把沿海经济带与东北腹地的协调互动作为重要的发展目标，在更大的范围优化资源配置。沿海与腹地经济互动体现在多方面、多层次，在不同的经济发展阶段和时期，沿海和腹地互动的主体内容和途径也有所不同。应率先完善港口至腹地的物流通道建设，包括海铁联运体系、内陆干港、物流信息平台、口岸通关环境建设等，并逐步扩展产业协作、劳务合作、市场对接、金融合作、商贸等领域的合作成果，充分发挥辽宁沿海经济带与东北腹地的相互支撑作用。



1. 创新发展理念和发展机制，进一步打破区域间产业割据的局面

产业互动，是构筑辽宁沿海和东北腹地互动发展新格局的重点所在，区域产业合作在本质上反映了市场经济条件下资本追逐利润的属性和内在要求。东北腹地部分企业向辽宁沿海经济带部分或整体迁移具有现实可能性，对腹地而言，将某些需要大量原料和产品批量大的企业，如钢铁、石化、重型装备、粮油加工等安置在港口附近，有利于节约成本。对辽宁沿海经济带而言，有效吸引腹地优势产业中适宜临海布局的产业或产业链条中的某些环节到沿海地区来发展，是尽快形成沿海经济带形象和实力的一种重要来源。因此，必须进一步破除地区所有制等理念障碍，在辽宁沿海经济带与东北腹地的产业互动中深入挖掘东北经济合作的能量。辽宁沿海经济带与东北腹地的产业互动应该是一种产业合作的网络关系，在辽宁沿海经济带建设以港口物流为基础和纽带，以重型装备、先进制造、现代能源、精细化工、农产品加工等产业为主导的新兴临港产业体系，以临港产业集群核心区为龙头，沿集疏运通道，依托沿线产业园区，推进产业集群向腹地延伸扩张。在临港开辟的产业投资区，着力谋划建设具有战略支撑作用、产业链较长的重大源头产业项目，在腹地布局对接产业，促进腹地相关产业链环节配套发展，形成各方共赢的地域产业联系，使辽宁沿海经济带与东北腹地在产业协调发展上迈出崭新的步伐，谋求新的产业竞争力。

要建立沿海和腹地经济互动发展的利益协调机制。以企业合作带动区域合作。市场博弈中的利益分配始终是区域经济合作、产业互动的动力源，黑龙江、吉林、内蒙古可以选择在辽宁沿海经济带开辟“飞地”，在为辽宁沿海经济带带去资金、技术等要素资源的同时，最大限度的化解东北腹地扩大对外开放的地缘劣势。在吸引吉林、黑龙江等地的大型装备制造业企业、高加工度原材料企业进入辽宁沿海经济带时，可按照“飞地经济”在土地政策、税收政策、统计口径上给予一定的优惠和特殊规定，增加东北腹地向沿海经济带移入产业的可能性。

2. 深化体制机制创新，致力形成东北腹地参与辽宁沿海经济带开发建设的良好的体制环境

全面提升辽宁沿海经济带城市航运、贸易、金融、信息等综合服务功能，建议国家批准大连市为辽宁沿海经济带改革开放的试验区，给予金融改革和创新、土地管理改革、扩大开放、财政税收等方面的政策支持。要在沿海经济带设立若干省级综合改革试验区，加强辽宁沿海经济带经济技术开发区、高新技术产业园

区、保税港区、临港产业区等重点经济功能区的体制改革，支持腹地企业参与经济功能区开发建设。

有效提升辽宁沿海经济带的金融服务功能。辽宁沿海经济带与东北腹地金融方面的联系基础相对更紧密一些，特别是辽宁沿海经济带的核心城市大连金融服务功能对东北腹地具有一定的辐射力，是东北腹地涉外金融业务的主要操作平台。要建立区域高层次的金融合作沟通协调机制，促进东北地区资金跨地区流动，鼓励区域内金融机构相互进入、金融技术互相学习。学习和借鉴渤海产业投资基金的操作模式，推进东北沿海经济带产业基金的设立，开拓直接融资的新模式和新渠道。通过创新金融机构合作，实现跨区域金融服务，鼓励银行间开展银团贷款、融资代理等业务，为区域基础设施建设、区域内产业转移、并购重组等业务提供金融服务。完善沿海港口城市国际化的金融服务功能，发展结算类、担保类及承诺类中间业务等。完善沿海经济带金融网点的全方位布局，鼓励和支持大连银行等金融机构到沿海经济带进行网点布局，设立分支机构。

3. 完善与沿海开发相适应的综合集疏运体系，形成沿海与腹地之间完善的物流体系

港口是增强区域经济综合实力的战略资源和核心要素，如何更好地发挥辽宁沿海经济带的港口资源在东北地区经济发展中的物流通道作用，是实现沿海与腹地互动发展的一个重要命题。辽宁在港口建设过程中要统筹考虑东北腹地货物的出海需求，注重对东北腹地的牵动和服务，港口功能的设计和扩展要考虑东北的产业结构特点和与此相应的货源类别、货运量。如 2008 年大连港集团完成货物吞吐量 18518 万吨，其中来自辽宁的货物约 15628 万吨，来自吉林的货物约 1200 万吨，来自黑龙江的货物约 1500 万吨，来自内蒙古的货物约 190 万吨，可见东北腹地还有很大的货源产品潜力空间有待挖掘。应继续探索港口共建共用的有效合作模式和运作机制，探索港口企业以同行企业、上下游企业以及客户等为合作对象，共建基础设施、联合发展。如至 2008 年末，营口港已经分别与中远集团、中储粮总公司、华锦集团、黑龙江农垦集团、鞍钢集团、沈阳铁路局、哈尔滨铁路局、华能集团等大企业建立合作伙伴关系，共同开发建设与经营港口的生产和发展。

交通通道是临港产业与腹地经济、资源产地与加工中心之间必要的联系途径，在很大程度上影响沿海与腹地间贸易互动和商品往来的速度和规模。应以沿

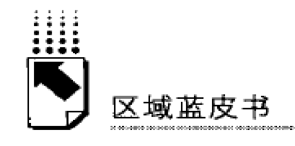


海港口为中心，建设从沿海高速公路、沿海铁路等交通干线到临海港口及城镇的集装箱和大宗货物的集疏运便捷通道，形成港城产业走廊、城际和省际通道体系。重点实施以铁兴港战略，增强陆海之间的运输能力，通过合资合作等方式，将集装箱场站等物流节点和铁路集装箱班列等运输形式，在既有基础上覆盖到东北经济区更广阔的地域。这样，将辽宁沿海经济带的港口与东北腹地经济紧密联系起来，确保海运物流有比较稳定的物流需求支撑，确保临港产业与腹地产业的资源和产品的流通交换需求。

通道优势只有向产业优势和经济优势转化，才能真正壮大区域经济。要建设好以港口为平台服务东北乃至东北亚的现代物流体系，这是推动沿海经济带与腹地良性互动的重要途径。现代经济发展必须是建立在完善的现代物流服务体系和相应的物流能力基础上，东北地区发展现代装备制造业和高加工度的原材料工业，尤其需要快捷高效的原材料、零配件、产成品配送体系。要发展以港航服务为主的港口物流业，特别是优势专业物流。加快构筑货物集散型物流园区和加工增值型临港工业物流园区，全面发展原油、矿石、散粮等大宗散货中转运输，发展集装箱、原油成品油、粮食、果蔬、汽车等专业物流。实现沿海经济带和东北腹地物流节点城市联动发展，促进物流企业与生产商贸企业互动发展，提高物流链的运转效率。

4. 优化沿海与腹地间的通行环境，降低货物运营成本

建设发达的枢纽陆港是着眼于沿海和腹地长远发展的重要战略性投资和布局，对挖掘和吸纳腹地货源通过辽宁沿海港口群出海运输具有强大的保证作用和关键的推动作用。应以内陆港和班列线为点、线编织和完善东北内陆集疏运体系，有效提高内陆港操作能力和货源吸纳能力。继续在东北腹地的核心城市、特色产业集聚地建设腹地陆港或专业场站，如绥芬河、牡丹江、建三江、大庆等地，将沿海口岸优势与东北腹地资源及物流优势紧密结合起来。同时，探索辽宁沿海经济带港口资源整合的有效途径，促进港口之间合理分工、统筹合作，推进岸线资源有效配置和集约运营，从而能够容纳辽宁沿海经济带的各个港口共同在陆港开展内外贸业务，提高陆港载体的利用效率。探索开发成熟的陆港软件系统，尽快形成陆港生产配套服务系统的合理组合模式。陆港要吸引鼓励国内外战略投资者、各种经济成分和经济组织，采用地方政府、港口集团、铁路、大物流企业等共同出资、共同经营的方式组建陆港，以租赁、合资、合作



等多种形式建设、经营港站、仓库、集装箱堆场，实现投资主体多元化。

口岸通关能力是深化沿海和腹地经济互动发展的重要条件。海关是沿海和腹地物流链中的一个重要节点，在一定程度上决定着整个物流链的运转效率。要根据建立规范衔接畅通的大通关链条的要求，从制度和具体操作层面规范和理顺口岸通关服务各环节，营造更加优质的辽宁沿海口岸通关服务环境。开展跨区域口岸通关合作，进一步完善海关业务协调协作机制，以“属地申报，口岸验放”的区域通关模式，实现以辽宁沿海港口为窗口的东北地区区域无障碍通关环境，提高通关效率。特别是实行过境货物在陆港申报后，由内陆海关直接签章放行，将辽宁沿海经济带港口群的口岸功能真正向内陆地区延伸，增加辽宁港口群的竞争力。

拓展海关特殊监管区域功能整合和政策叠加，增强区域优势。要充分发挥保税港区在东北地区的商品、物资集散中心作用，牵动东北和内蒙古地区进出口对外开放的高端产业的发展，使保税港区政策有效转换为东北腹地扩大对外开放的动力。构建以大窑湾保税港区为核心，以哈长沈大产业带为基础，以腹地保税物流中心和腹地干港为节点，以铁路班线化和海铁联运为运输方式的东北国际物流网络，有效提高东北地区国际物流网络网点密度，实现大连大窑湾保税港区与东北地区主要物流节点城市的衔接和良性互动，将出口加工、对外贸易、保税物流相联系。通过广泛宣传和个案解析让东北地区相关部门和企业能够深入了解和更好运用保税港区的政策优势，进而将政策优势转化为物流优势和企业经营优势。借鉴国内外通行的做法，在海关监管到位的前提下，探索通过区域通关合作等，将保税港区的政策放大到港口作业区、保税物流区和临港工业区。特别是为陆港赋予更多的特殊监管区域资质，如赋予陆港保税物流园区、出口监管仓库等资质，提升陆港综合竞争力。

5. 加强沿海六城市的合作，增强沿海经济带在腹地发展中的带头作用

统筹规划形成城市间合理分工与合作，增强沿海经济带经济实力。近年来沿海经济带发展态势良好，但是各城市各自制定发展规划，导致城市功能定位、产业发展相似，影响了资源的有效配置。因此要在辽宁沿海产业带发展规划的总体框架上，完善和修改各城市的发展规划，在寻求沿海一体化发展的基础上确定城市定位和产业分工，从各城市产业基础、发展优势出发，选择适合自身特点的新型产业，实现互补双赢。



以大连国际航运中心为主体，加强港口资源整合。围绕港口发展经济是各沿海城市的共同特点。港口的整合和错位发展应该是港口良性互动发展的重要前提。大连港的地理位置和发展实力决定了辽宁沿海经济带应按照差异化协调发展模式，以大连港为中心，通过与营口港、锦州港、丹东港、葫芦岛港、盘锦港等的战略重组，打造辽宁沿海经济带港口群，提升港口群的整体竞争力。在突出重点港口的同时要建设不同功能、层次分明的港口体系，联合规划港口布局和产业布局，促进港口和园区的协调发展。

2009年区域经济发展大事记

CHRONICLE EVENTS OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN 2009

京津冀经济圈区域发展大事记

魏书华*

1月21日 “京津冀《名胜风景文化休闲年票》合作启动仪式”在京举行，中国旅游出版社与天津市旅游局、河北省旅游局联合签订了《京津冀“名胜风景文化休闲年票”启动合作协议书》。

2月20日 京台高速公路可行性报告顺利通过中国国际工程咨询公司评估，廊坊又一条连接京津、沟通华北及东南沿海的高速公路项目正式启动。

2月27日 京津城际铁路延伸线于家堡站开工建设。按照计划，京津城际延伸线将于2011年底竣工投入使用，将设天津站、军粮城北站、塘沽站、于家堡站4个车站，从北京永定门上车，45分钟可到达滨海新区核心区。

---

* 魏书华，北京市社会科学院，副研究员。

3月19日 黄骅港综合港区全面开工建设。2010年8月，综合港区将正式通航，黄骅港将实现由单一煤炭输出港向综合性大港的华丽转身。

3月 国务院正式批复中关村科技园区为国家自主创新示范区。通过开展股权激励试点、深化科技金融改革创新试点、支持新型产业组织参与国家重大科技项目等试点工作，把中关村建设成为具有全球影响力的科技创新中心。

4月1日 全国铁路运行图调整正式启动，同时我国首条开工的铁路客运专线——石太客运专线正式开通运营。开行时速达250公里的动车组，极大地压缩了运行时间，为京津冀经济圈一体化发展发挥重要作用。

4月10日 环渤海港口城市旅游合作组织第五届年会暨2009环渤海16港口城市及北京（16+1）旅游博览会在唐山召开。环渤海港口城市旅游合作组织成立于2005年10月，目前已成功举办了四届年会。该组织由天津、大连、青岛、烟台、秦皇岛、丹东、滨州、沧州、东营、葫芦岛、锦州、盘锦、威海、营口、潍坊、唐山16个环渤海港口城市的旅游部门和其他单位组成，本次年会还特别邀请了北京参加。

4月13日 北京、天津、河北三地质检部门在河北燕郊签署食品安全监管合作备忘录，共同打造京津冀都市圈食品安全防护网。

4月22~24日 2009第六届京津冀（唐山）国际制造业装备博览会召开，主题为“创新发展与装备制造业”。

5月18日 “2009年中国·廊坊国际经济贸易洽谈会”在廊坊开幕。这次洽谈会以“京畿重地·区域合作”为主题，将为京津冀、环渤海区域交流合作构筑平台。

5月18日 北京、天津、河北在廊坊签订城乡规划协调机制框架协议。建立和完善京津冀三方在城乡规划方面的协商对话机制、协作交流机制、重要信息沟通反馈机制、规划编制单位合作与共同市场机制，实现区域规划“一张图”，旨在促进京津冀地区城乡空间协调发展，统筹区域人口、资源、环境以及重大基础设施布局，统筹沿海开放开发重点地区的空间发展，增强京津冀城镇群的综合承载能力和辐射带动作用。

5月18日 京津冀三地旅游主管部门签订旅游合作协议，将建立旅游信誉信息共享机制，相互及时发布旅游警示和不良旅游企业信息，联合解决旅游者与旅游业经营者之间的争议、纠纷。

5 月 18 日　在廊坊举办的“京津冀交通一体化合作恳谈会”上，河北省交通运输厅与北京市交通委员会、天津市交通运输和港口管理局、天津市市政公路管理局共同签署了《京津冀交通一体化合作备忘录》。河北省交通运输厅、北京市交委共同报请交通部将北京大外环高速公路组成路段的密涿高速列入国家高速公路网规划。随着张涿、京化、张承等北京大外环其他路段前期工作的加快，北京大外环已清晰，并进入实质性操作阶段。

6 月 22 日　为发挥京津冀三地建筑市场各自优势，优化资源配置，促进建筑业发展，北京、天津、河北两市一省决定建立共同建筑市场，日前签订合作协议。合作协议明确，用三年左右时间，实现三地企业在区域内建筑市场的自由流动，最终达到企业利益、政府管理成效和社会效益最大化的目标。

6 月 23 日　首架天津组装的空客 A320 飞机正式交付四川航空公司运营。这架具有特殊意义的飞机被四川航空公司命名为“中华龙”号。

7 月 1 日　全国最大的动漫产业基地——国家动漫产业综合示范园，在天津滨海新区正式开工。国家动漫产业综合示范园坐落在中新天津生态城，规划占地 1 平方公里，总建筑面积约 62 万平方米，拟划分为创意编剧策划区、研发与孵化区、综合服务区、高端设备集成和智能衍生品集成基地、高端办公区、动漫人才培育学校和动漫主题公园。

7 月 8 日　以世界最大散货港口运输企业秦皇岛港务集团为基础组建的河北港口集团有限公司正式挂牌成立。该集团主要开发经营秦皇岛港、曹妃甸港区、黄骅港综合港区等港口资源，总部设于石家庄市，总资产 180 多亿元，拥有全资和控股、参股投资企业 32 家，涉及港口、铁路、船舶服务、机械修造、金融、酒店、工程建设等多个领域。

7 月 29 日　南水北调中线天津干线河北境内工程开工建设，标志着中线一期工程天津干线在途经的天津、河北两省市全面开工建设。

9 月 9 日　天津滨海新区召开新闻发布会，向外界公布《天津滨海新区关于加快北方国际航运中心建设的意见（试行）》明确提出，天津滨海新区将力争用 5～6 年时间，初步建成服务中国北方、东北亚、中西亚的北方国际航运中心。

9 月 14 日　河北省知识产权局与北京市知识产权局在石家庄市共同签署了《京冀知识产权保护合作协议》。连同 2009 年 4 月份的《津冀知识产权保护合作协议》，这标志着京津冀三方正式建立了知识产权保护的合作机制。

9月26日　京津冀三地供销社签署战略合作协议。携手推进“农超对接”，成为三方合作的重要成果，借助对接洽谈，38亿元河北名优农产品将走进京津冀大超市。根据三方战略合作协议，京津冀供销社将在优势互补、密切协作、资源共享、横向联合等4方面加强合作。

9月26日　天津排放权交易所两家主要股东中油资产管理有限公司、美国芝加哥气候交易所与中国人民银行金融研究所签署三方共同协议，成立中美低碳金融研究中心。

9月27日上午　京承高速公路（沙峪沟—司马台段）完工通车暨全线贯通仪式在京承高速公路太师屯立交桥（密云县太师屯镇松树峪村）隆重举行。

10月　经国务院同意，国家发改委批复《天津滨海新区综合配套改革试验金融创新专项方案》。通过在金融企业、金融业务、金融市场和金融开放等方面的先行先试，努力建设与北方经济中心相适应的现代金融体系和全国金融改革创新基地，为全国提供借鉴和示范。

10月20日　在中关村举办曹妃甸工业区高新技术产业投资推介会。推介会上，主办方重点介绍了曹妃甸的开发建设情况，高新技术产业园的建设、投资环境与政策。

10月28日　天津市首家保险改革创新机构滨海运营———中国人民财产保险股份有限公司滨海中心公司正式挂牌运营。

10月29日　空中客车公司与天津保税区在滨海新区建立空客物流中心签署谅解备忘录。该物流中心将作为空中客车在华供应链管理的枢纽，统一协调空客在华工业合作项目涉及的所有进出境货物的物流管理。

11月1日　河北省秋季人才交流会暨京津冀招才引智大会落下帷幕。两天来，共有2万余人被吸引到人才交流会现场，27.5%的求职者与中意的招聘企业签订了就业意向。

11月3日　从首发集团获悉，随着2009年六环路良乡至寨口段、京包高速隧道段和京承三期全面通车，北京高速路里程将达到整整900公里。与此同时，京石第二通道、京津三通道、京开市界段、京包五环至六环段四项高速工程已进入前期准备，预计2012年前陆续开通。

11月6日　经过三年时间酝酿，由北京市34个部门和城南五区共同参与制定的《促进城市南部地区加快发展行动计划》正式对外公布。根据该计划中确

定的建设项目，预计未来三年，北京市区两级财政对城南地区投资将超过500亿元，加上带动的社会投资，总投资将达到2900亿元。北京南区包括崇文、宣武、丰台、房山和大兴五区，总面积3367.1平方公里，占全市的20.5%；常住人口461.2万，占全市的27.2%；地区生产总值1400.4亿元，占全市的13.4%。

11月6~7日 第一届京津冀高等教育合作发展论坛在北京隆重举行。论坛以“合作、共赢、创新、发展”为主题，旨在进一步加强北京市、天津市、河北省高等教育的交流合作，实现资源共享、优势互补，推动京津冀高等教育共同发展。

11月9日 “天津市滨海新区管理体制改革动员大会”上宣布，国务院已批复天津市报送的《关于调整天津市部分行政区划的请示》，同意撤销天津市塘沽区、汉沽区、大港区，设立天津市滨海新区，以原塘沽区、汉沽区、大港区的行政区域为滨海新区的行政区域。标志着滨海新区行政管理体制改革全面启动。

11月18日 国家发展改革委基础产业司网站发出公告称：2009年10月，国家发展改革委已批准新建北京—沈阳铁路客运专线项目建议书。北京—沈阳铁路客运专线起自北京铁路枢纽北京站引出，经河北省承德市，辽宁省朝阳市、阜新市等，利用既有秦沈线引入沈阳北站，正线全长约684.3公里。

11月26日 承德市与北京市交通委、怀柔区政府举行111国道改建工程洽谈会。国道111线南大梁至撒袋沟门（河北段），改建工程起点位于承德市丰宁满族自治县南大梁，经南岗子、南辛营、南二营、九龙山、和尚沟、西山根、白塔，止于撒袋沟门。路线全长23.661公里，一级公路技术标准。该工程于2009年6月底开工，计划在2010年10月1日完工。该路段与国道111线北京怀柔段相连后，使得京承区域间物资、信息、文化交流更为便捷、顺畅。

11月27日 首都机场滨海新区城市航站楼在天津滨海客运总站正式投入使用，这也是我国北方地区唯一一家异地航站楼，它将成为中国北方地区标志性、示范性异地城市航站楼。

12月16日 京津冀晋蒙辽鲁豫8省市高速公路公安交管部门负责人齐聚河北省会石家庄，共商高速公路应急管理之策，拟建“大监管”格局。会上，京津冀等8省市就“建立省际间应急管理协作机制，千方百计保证高速公路省界主线畅通”达成一致共识。同时，将建立“省际间应急管理信息共享机制”和“重点车辆大监管机制”。

12月22日 天津开发区与中国航油集团物流有限公司、天津北方石油有限公司共同签署“中国航油环渤海储运基地”投资合作协议。该项目建成投产后将为北京、天津、辽宁、河北、山东等机场供应航油，重点保障北京和天津机场航油供应。

12月29日 河北银行天津分行正式开业，这也是河北省本土银行在省外设立的首家分行。

12月 中国石化天津滨海新区百万吨乙烯及其配套项目工程的首套生产装置——130万吨/年蜡油加氢装置正式投料生产。该装置将为天津石化2010年1月1日起按国家要求生产国3汽油提供关键原料，同时也标志着滨海新区“大乙烯”项目开始进入了正式投产阶段。

泛长三角区域发展大事记

魏书华

1月10日 杭州市萧山区文化创意产业中心建设工程正式开工，工程投资5亿多元，总建筑面积超过10万平方米，预计在2012年全面竣工。这是杭州市实施“服务业优先”战略、建设“长三角现代服务业中心”的最新动作。

3月13日 上海、江苏、浙江三地工商部门和消协组织共同发表合作宣言。按照《长三角地区消费者权益保护合作协议》和《江浙沪消费者组织合作协议》，三地工商部门和消协组织经相互协商，共同研究，对2009年长三角“消费与发展”行动已达成共识。

3月25日 国务院通过了推进上海加快建设国际金融中心和国际航运中心的意见。

3月28日 长三角协调会第9次会议在浙江湖州召开，除16个成员城市，江浙其他9个城市也应邀参会。这是协调会成立13年来，沪苏浙25个城市首次集体出席这一市长级协调组织的年度会议。本次会议的主题是“贯彻国务院《指导意见》精神，共同应对金融危机，务实推进长三角城市合作”。

3月30日 《宁波—舟山港总体规划》正式获得交通运输部和浙江省人民政府的批复。

4月14日 《关于长三角区域新闻出版合作发展的框架协议》在沪正式签署。这意味着，全国首个跨区域的新闻出版（版权）联盟已在长三角地区率先启动，江浙沪两省一市新闻出版行业的紧密合作迈出关键一步。

4月16日 上海市科委与安徽省科技厅在合肥签署了《关于进一步加强科技合作与交流协议书》，标志着上海与安徽新一轮科技合作工作启动。

4月24日 苏浙沪两省一市在上海召开长三角地区知识产权发展和保护状况新闻发布会，使长三角地区知识产权保护再上台阶。

5月8日 2009长三角通信一体化发展高峰论坛暨长三角互联网投融资大会



在南京举行。本次论坛围绕“加强区域信息通信合作，促进长三角通信一体化发展”主题，为通信主管部门、通信运营企业、行业协会以及专家学者之间搭建交流与合作的平台，帮助互联网企业在困难中寻找希望、在危机中寻找商机，带动相关产业深化合作、发展壮大，进一步打造长三角通信区域生态圈。

5月11日 上海世博会组织者正式公布中国2010年上海世博会论坛总体方案。同时，上海世博会执委会与长三角六城市签署合作协议，正式确认共同主办世博会主题论坛。在上海世博会期间，六场世博主题论坛将分别在南京、苏州、无锡、杭州、宁波及绍兴举办。

5月17日 长三角区域创新体系建设工作座谈会暨联席会议2009年工作会议在上海召开。长三角科技资源共享服务平台、科技文献共享系统同日开通。按照“长三角科技合作三年行动计划”，国家重大专项——高性能宽带信息网将在长三角15个城市或地区开展100万用户规模的示范应用。

7月9日 长三角地区跨界环境污染纠纷处置和应急联动工作领导小组在浙江杭州组织召开了第一次联席会议。会议审议并签署了《长三角地区跨界环境污染纠纷处置与应急联动工作方案》，建立了长三角地区跨界环境污染纠纷处置与应急联动协调机制，成立了由两省一市环境监察和应急机构为主体的组织机构，确定了机构的领导小组、办公室成员和联络员。

7月15~18日 在上海新国际博览中心联合主办“长三角2009装备制造业自主创新科技论坛”，共同探讨装备制造业的自主创新。旨在充分发挥“长三角”装备制造业的创新、引领和辐射作用，推动区域经济乃至全国经济的发展。

7月17日 “2009年长三角地区节能环保新技术推广交流会”在上海理工大学科技园隆重举行。

8月15日 长三角地区合作与发展联席会议第一次会议在无锡召开。上海、江苏、安徽等省市有关领导出席会议并讲话。会议审议并原则通过了《2009年长三角地区合作与发展联席会议纪要》以及联席会议工作制度和重点专题组工作制度。

9月25日 2009年长三角旅游城市高峰论坛在扬州举行，长三角4省1市25个城市市长和旅游部门领导参会，围绕《抓住世博契机，构建和传播长三角旅游城市新形象》峰会主题，分别作了主题演讲，并发布了《扬州共识》。

9月28日 连接中国长三角和海峡西岸经济区的温（温州）福（福州）高

速铁路正式建成通车。

10月9日 据报道，泛长三角地区社会保障合作与发展联席会议第一次会议日前在南京结束。江苏、上海、浙江和安徽三省一市的人力资源和社会保障厅（局）牵头成立了泛长三角地区社会保障合作专题组，在长三角地区建立医保定点机构的互认制度、异地就医医保费用代报销合作机制等方面进行了探索。

10月11日 人民网消息：江苏、上海、浙江和安徽四省市近期公布《泛长三角地区医疗保险经办管理服务（征求意见稿）》，规定合作方应确保参保职工就地就医，就地结算。长三角不同地区参保年限和实际缴费年限，各地应予以承认，合并计算。这意味着长三角地区参保人不用为报销医疗费而奔波。

10月13日 由上海世博局、政府和民间的环保机构发起的“穿越长三角——绿色出行看世博联合行动”启动。此行将穿越长江三角洲的16座主要城市，宣传世博会的绿色理念。

10月13日 2009长三角地区现代物流联动发展大会暨中国（浙江）长三角物流发展合作论坛在浙江宁波拉开序幕。大会对加快长三角地区现代物流的发展进行交流讨论。江浙沪质量技术监督部门、食品药品监督部门和物流牵头部门代表，共同签署《长三角地区推进医药物流标准化的合作备忘录》。

10月13日 2009年度长三角信息合作联席会议全体理事会召开，会议的主要内容是研究讨论信息中心的定位和核心业务，交流事业单位岗位设置和绩效工资实施情况、经济发展分析预测情况和“十二五”规划。

10月13日 在上海世博会开幕倒计时200天之际，上海世博局与常州、扬州、镇江、泰州、南通、湖州、嘉兴、舟山、台州9个长三角城市在上海共同签署上海世博会“友谊日”活动合作协议。

10月14~15日 由江苏、上海、浙江两省一市质量技术监督局共同举办、台州市人民政府协办的“2009长三角世界标准日论坛”在台州市举行。

10月31日 投资超过126亿元的世界最大规模的隧桥结合工程——上海长江隧桥正式通车。从上海浦东通往中国第三大岛崇明岛的长江隧桥工程，南起浦东五号沟，经长兴岛北至崇明陈家镇，全长25.5公里，其中长江隧道长约8.9公里，长江大桥长约10.3公里，长兴岛和崇明岛接线道路长约6.3公里。长江隧桥工程的贯通，不仅为崇明发展翻开了崭新一页，同时也是国家重点公路建设规划中上海至西安线的重要组成部分，还将连接沪杭、沪宁高速公路网络，成为

实现江海联运的交通大动脉，加快长三角经济一体化。

11 月 4 日 上海市政府宣布迪士尼落户上海获得国家主管部门的批准。

11 月 5 日 2009 年上海工业旅游年票正式发行。目前长三角共有全国工业旅游示范点 69 家，其中上海 15 家，江苏 29 家，浙江 25 家。这些示范点中，既有宝钢、大众汽车、富贵集团、捷安特（中国）等先进制造业的典范，又有生物、科技、食品、纺织等行业的龙头企业。2009 上海工业旅游年票在“长三角 3 小时旅游圈”范围内串联起苏浙沪三地近 30 家全国工业旅游示范点和上百个工业旅游景点，组合成自由行、自驾游线路，被称为长三角工业旅游“口袋书”。

11 月 8 日 以“创造　创新　创意　创业”为主题的 2009 长三角（嘉兴）投资洽谈会在浙江省嘉兴市开幕，来自 30 多个国家的 400 余位宾客会聚嘉兴。16.6 亿美元的 25 个项目签约，并举行了“嘉兴 · 日本服务外包对接洽谈会”、“境外经贸合作区投资说明会”、“中德中小企业合作暨跨国投资论坛”。

11 月 19 日 长三角港口管理部门联席会议在南京召开。实现区域港口物流一体化已成为 2010 年长三角 16 个城市港口合作的重点工作，今后物流运输一地申报，异地通关有望实施。长三角已被国务院列入全国九大重点发展的物流区域，上海、南京、宁波、杭州被列入 21 个全国性物流节点城市。

11 月 20 ~ 21 日 2009 安徽（苏州）承接长三角产业转移洽谈会在苏州举行。本次洽谈会旨在加强承接长三角地区产业和资本转移，推进皖江城市带承接产业转移示范区建设。

11 月 27 日 长江三角洲地区主要领导座谈会在江苏省苏州市举行。会议重点围绕贯彻实施国务院《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，就进一步携手应对国际金融危机、加大区域统筹力度、推进一体化发展等议题进行充分讨论，明确了新一轮合作方向和重点。

12 月 4 日 上海、江苏、浙江、宁波检验检疫局在杭州召开长三角区域检验检疫机构合作联席会议，同时邀请安徽、江西、湖北、福建检验检疫局的领导和同志与会。会议确立了建立信息互通交换、直通放行、口岸查验、风险预警管理等 8 项合作机制，这标志着长三角区域检验检疫机构合作进入了业务建设一体化的新阶段。

12 月 15 日 苏浙沪三地检察机关会签《长三角地区检察机关加强协作，维护上海世博会安全的工作意见》，将加强办案协作，积极查办影响世博会有序筹

办和正常运营的职务犯罪，坚决查处涉及世博会的重大安全事故、责任事故背后的渎职犯罪。

12 月 18 日　长三角地区合作与发展联席会议工商管理组工作座谈会，在江苏省苏州市召开。上海市、浙江省、江苏省和安徽省工商行政管理局局长共同签署了《长三角地区工商部门合作交流备忘录》。

12 月 18 日　由北京北科建集团开发建设的长三角创新园在浙江嘉兴市秀洲区正式开工兴建。长三角创新园分为现代商务区、产业研发区和生活配套区 3 个区块，直接投资将达 60 亿元，投产后年产值可达 80 亿元，实现各类税收约 10 亿元，吸纳 3 万～5 万人就业，成为浙江乃至长三角地区有重要影响的高新技术园区。

12 月 19 日　由中共上海市委宣传部、上海世博局、上海市交运港口局、上海市旅游局、上海市政协经济委员会和上海市宝山区人民政府主办的“世博论坛——水上旅游与城市生活”在上海举行。沪苏浙三省市有关方面共同签订了《长三角水上旅游合作框架协议》。

12 月 22 日　《解放日报》消息：在日前落幕的长三角知识产权服务合作签约市 2009 年年会上，长三角地区 24 个城市的知识产权服务部门联合签署“共同宣言”，将在知识产权信息资源共享、知识产权纠纷应对、人才培养等方面开展更多合作。

12 月 23 日　“2009 中国・合肥国有产权转让暨承接长三角产业转移重点项目招商对接会”在合肥举行。合肥共推出 238 个市级重点招商、基础设施建设、工业投资项目，总投资额达 2337 亿元。本次对接会以国有产权转让招商、工业项目建设为主题，以参加泛长三角分工、承接长三角产业转移为重点，旨在为有发展、改制、并购、重组、上市等需求的企业提供展示平台。

珠三角及泛珠三角区域发展大事记

张建平 *

1月1日 2008年12月31日以粤卫〔2008〕178号发布的广东省卫生厅关于落实内地与香港、澳门《〈关于建立更紧密经贸关系的安排〉补充协议五》中有关医疗服务事项的通知自2009年1月1日起施行。

1月6日 香港新鸿基金融集团参与的"广东金融高新技术服务区"金融合作签约仪式在广州举行。

1月8日 国家发展和改革委员会在北京正式发布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年)》。

1月21日 粤港合作第十二次工作会议在广州召开。

2月11日 中共东莞市委宣传部和市社科联联合主办的"《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年)》与东莞新一轮大发展理论研讨会"在东莞召开。来自广州、深圳和东莞的近20名社科专家参加了此次研讨会。

2月19日 粤港澳共同推进实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008～2020)》联络协调会议在香港召开。

2月20日 广东省对外贸易经济合作厅和香港贸易发展局在广东大厦联合签署《加强全面战略合作协议》。

2月27日 广东省人民政府第十一届二十七次常务会议通过《广东省珠江三角洲大气污染防治办法》。自2009年5月1日起施行。

3月2日 广东省对外贸易经济合作厅与澳门贸易投资促进局签署《加强全面战略合作协议》。

3月11～12日 广东省农业厅在中山市召开"珠三角农业系统贯彻《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年)》座谈会"。省农业厅实施纲要

---

* 张建平，广东省社会科学院信息中心，副研究员。

工作领导小组办公室成员和珠三角9市农业部门负责人参加了会议。

3月24日 2008年度粤澳海关业务联系会议在澳门召开。双方签署合作要点是：提供通关便利，优化通关模式，促进区域经济发展。

3月29日~4月2日、4月7~10日 中共广东省委、省政府召开珠三角各市现场会。这次现场会在珠三角9个市各安排一天时间，9天时间行程2300多公里，实地参观了46个考察点。

3月30日 珠三角地区9市应急管理合作联席会第一次会议在广州南沙区召开。广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆市联合签署了《珠江三角洲地区应急管理合作协议》。

3月 国家工业和信息化部正式批复同意广东省珠江三角洲地区为“珠江三角洲地区国家级信息化和工业化融合试验区”。

4月2日 惠州市人民政府、广东省旅游局主办，惠州、广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门、肇庆等9市旅游局承办的珠江三角洲地区旅游合作《罗浮山宣言》签署仪式在广东惠州罗浮山举行。会上达成珠三角旅游合作九大共识，并签署了《珠三角地区旅游合作旅行社行动纲领》。

4月8日 深圳证券交易所与香港交易及结算有限公司在深圳签订合作协议，内容涉及管理层定期会晤、信息互换与合作、产品开发合作研究和技术合作等。

4月10日 中共广东省委、广东省人民政府作出《关于贯彻实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020年）〉的决定》。

4月15日 泛珠三角区域内地9省（区）应急管理合作联席会议筹备会在广州召开。泛珠三角区域内地9省（区）（福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南）应急管理办事机构主要负责人、相关负责人出席会议。会议通过了《泛珠三角区域内地9省（区）应急管理合作协议》。

4月23日 珠江三角洲地区信息化与工业化融合工作座谈会在广州召开。会议部署落实推进珠江三角洲地区国家级信息化和工业化融合试验区建设的具体任务和工作措施。

5月1日 《广东省珠江三角洲大气污染防治办法》即日起正式实施。

5月9日 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）补充协议六在香港签署。在29项市场开放政策措施中，有9项政策措施在广东先行先试。



5 月 11 日　《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）补充协议六在澳门签署。在 28 项服务贸易开放政策措施中，有 8 项政策措施在广东先行先试。

5 月 12 日　澳门特区政府可持续发展策略研究中心和广东省港澳办联合主办的“落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）》研讨会”在澳门召开。来自各地的专家学者就如何把握《规划纲要》带来的发展契机展开了讨论。

5 月 15 日　香港特别行政区政府中央政策组、深圳经济特区研究会和综合开发研究院（中国·深圳）联合主办的第三届“深港合作论坛”在深圳综合开发研究院召开。与会专家学者就“金融风暴下的深港合作”展开探讨。

5 月 16 日　第五届中国（深圳）国际文化产业博览交易会举办的“深港动漫网游合作配对高峰论坛”在广东深圳召开。

5 月 22 日　第七次粤港澳主要商会高层圆桌会议在广州召开。

5 月 25 日　首届“泛珠三角区域口岸合作联席会议”在广州召开。会上，泛珠三角区域 9 省、区签署了《泛珠三角区域九省、区口岸合作备忘录》。

5 月 26 日　广东省水利厅召开珠三角九市水利（水务）局长座谈会，明确了 9 市的重点治水任务，会议提出加快建设人水和谐的防洪除涝与防风暴潮体系、优化配置的水资源安全供给体系等“六大体系”，以实现珠三角水利现代化建设。

6 月 2 日　广东省贸促会、珠三角九市贸促会共同设立的珠三角地区贸促系统信息互动平台——“珠三角贸促网”（http：//zsjccpit. gdefair. com）开通仪式在广州举行。珠三角贸促网的创建，为企业搭建了新的对外沟通、推广的电子商务平台。

6 月 9～13 日　福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南等 9 省区人民政府和香港、澳门特别行政区政府主办，广西壮族自治区人民政府承办的“第五届泛珠三角区域合作与发展论坛暨经贸洽谈会”在广西南宁召开。大会期间，举办了主题是：“合作发展，共创未来的高层论坛”和行政首长联席会议；召开了泛珠论坛五周年纪念会；举办了泛珠区域省会（首府）城市市长论坛；召开了交通、旅游、媒体三个合作磋商会；签署了交通、旅游和主流媒体合作框架协议；区域有关各方之间开展了 30 场“1＋1”或“1＋X”对话交流活

动，相互间就交通、工业、农业、物流、旅游、金融、信息、民生等重点领域签署了一批合作协议或备忘录。

6 月 10 日　广东省人民政府办公厅发出《关于加快推进珠江三角洲区域经济一体化的指导意见》。

6 月 23 日　广东省人民政府和香港特别行政区政府联合主办、省外经贸厅和香港商务及经济发展局共同承办的“2009 粤港经济技术贸易合作交流会”在香港会议展览中心开幕。

6 月 23 日　广东省外经贸厅、香港特别行政区政府商务及经济发展局、香港贸易发展局联合主办的“驻港全球 500 强企业和香港工商金融界高层论坛”在广州召开。

6 月 24 日　广东省人民政府主办的“2009 粤港金融合作恳谈会暨广东金融高新技术服务区推介会”在香港举行。

6 月 29 日　粤港应急管理联动机制专责小组第一次会议在广州召开。

7 月 9 日　2009 年粤澳合作联席会议在澳门召开。双方签署了《关于贯彻落实全国人大常委会决定、推进横琴岛澳门大学新校区项目的合作协议》。

7 月 10 日　广东省人民政府与农业部共建珠江三角洲地区农业现代化示范区战略合作框架协议签字仪式在珠海举行。

7 月 21 日　香港与珠三角 9 市“落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）》交流会”在香港举行。

7 月 21 日　粤港合作联席会议第十三次工作会议在香港召开。

7 月 30 日～8 月 2 日　“2009 粤澳名优商品展销会”在澳门渔人码头会展中心举行。江门市政府还与澳门贸易投资促进局签署了《加强全面战略合作备忘录》。

8 月 14 日　中共广东省委、广东省人民政府作出《关于推进与港澳更紧密合作的决定》。

8 月 19 日　粤港合作联席会议第十二次会议在香港召开。

8 月 20 日　“深度合作，创新发展——穗港现代服务业交流会”在香港会展中心举行。

8 月 27 日　广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州、肇庆 9 市及香港和澳门科协代表在广州共同签署了《珠三角科技团体交流合作备忘录》。



9月2～4日 泛珠三角区域内地9省（区）应急管理合作联席会议第一次会议在广西壮族自治区南宁市召开。福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南9省区应急管理办事机构主要负责人受各省（区）人民政府委托，在会上签订了《泛珠三角区域内地9省（区）应急管理合作协议》。

9月6日 南方日报社主办，肇庆高要市、佛山高明区、江门鹤山市、云浮新兴县四地人民政府共同协办的"'要明鹤兴'县域经济一体化发展论坛——珠三角县域一体化初探"在高明区召开。论坛上四地还联名宣读确认了《"要明鹤兴"四地合作宣言书》。

9月10日 粤港澳合作促进会在广州举行成立大会。

9月11日 2009年粤港澳深珠卫生检疫、动植物检疫、食品安全控制会议在珠海召开。共商食品安全控制。

9月23日 广东省省长黄华华在香港出席了落实CEPA及服务业先行先试宣讲会，并作了重要讲话。粤港合作模式：从"前店后厂"到"前总店，后分店"。

10月15日 2009年粤港海关业务联系年度会议在香港海关召开。会上一致通过了《2009～2010年度粤港海关合作要点》。

10月28日 粤港澳三地政府有关部门在澳门联合举行《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》成果发布会。研究报告提出：以粤港澳合力，促进区域经济高度融合，提升人居环境，提高"大珠三角"整体的国际竞争力。

11月6日 珠三角大气污染防治暨亚运空气质量保障工作会议在广州召开。

11月13～19日 国家旅游局和广东省人民政府共同主办的"2009广东国际旅游文化节暨泛珠三角旅游推介大会"在广州举行。204项遍布全省21地市的精彩活动吸引了海内外的嘉宾，共有来自80多个国家和地区的一万多名境外嘉宾出席了开幕式等活动。泛珠三角旅游招商会共签订投资项目154宗、外资金额23.9亿美元。

12月7日 粤港持续发展与环保合作小组第十次会议在广州召开。

泛山东半岛城市群区域经济发展大事记

杨维凤*

2月17日 潍坊市日前出台了专门意见，对支持黄河三角洲高效生态经济区发展作了明确部署，将通过健全路网体系、创新土地和海洋使用管理方式、进一步深化改革，扩大对外开放、大力推进产业优化发展、加强环境保护与生态建设、加快推进城乡一体化进程、加大基础设施建设力度等六项举措，推动“黄三角”区域的发展，寿光北部、昌邑北部和滨海开发区将直接受益。

2月25日 日照港与青岛港、烟台港签署了战略联盟框架协议。根据该协议，三大港口将合力建设东北亚国际航运中心，合理有效利用岸线资源、促进资源优化配置，做大做强东北亚国际航运中心的核心层，并逐步吸收山东省沿海其他港口加入，提升半岛港口群的整体合力。

3月10日 在烟台市召开的港航工作会议上确定，烟台港航2009年将以建设区域性大型枢纽港口为目标，按照区港联动、港口经济一体化模式，突出抓好深水、大型、专业化、集装箱码头建设和大型船舶运力发展。为此，2009年烟台将新建续建港口项目18个，总投资达到98亿元。

4月18日 德州市与天津市红桥区签订了协议，联合开办德州红云高新技术开发区，由天津红桥区和德州市共同招商，税收、财政收入等利益共享。这一举措开创了环渤海地区城市之间联合创办开发区的先河。

4月19日 德州市人民政府和天津滨海新区管委会在天津滨海新区签订经济技术合作协议，加快了双方向纵深领域“对接”的步伐，合作方向更加明晰：加强产业协作配套和功能区对接，促进跨区域产业链的形成；积极开展农业合

* 杨维凤，北京市社会科学院，博士。



作，共建农产品生产、深加工基地和物流配送基地；推进以现代服务业为重点的第三产业合作，率先在金融、商贸、旅游等领域取得突破；完善跨区域口岸通关合作机制，建立便捷畅通的交通运输通道；加强科技、人才交流，促进双方劳务合作；健全长效合作机制，确保合作成果。

4月8日 青岛、日照两市规划部门签署了《加快推进青日区域合作一体化发展规划合作协议》。

5月11日 潍坊—日照高速公路已完成工程可行性研究报告的编制工作，并经山东省政府同意按经营性公路建设，工程计划2010年开工，建设期3年。潍日高速公路全长184.654公里，建设标准为双向四车道，设计速度120公里/小时。工程概算投资89亿元。

5月18日 按照"烟台高新技术产业隆起带、产学研结合示范区和高端服务业聚集区"的总体定位，烟台高新区正式公布了《烟台高新技术产业园区总体规划》。总体规划中，高新区将以自主创新能力为核心，大力发展生物制药、新材料、电子信息等高端制造业和研发孵化、软件外包、总部经济等高端服务业。

6月5日 青岛、淄博两市签署了《青岛市与淄博市经贸合作协议》，将全力拓展合作领域。下一步两市将在四个方面深入推进合作：一是发挥各自优势，加强在经济资源、产业配套、产学研合作等方面的交流合作；二是依托青岛市产业领域的带头作用，发挥淄博市基础原材料和加工业优势，实现产业与投资方面的合作；三是充分发挥青岛在日用消费品和淄博在基础原材料产品的生产优势，促进在基础设施建设、家电下乡等方面的贸易合作；四是建立相互协调机制，共同构筑相互衔接、竞争有序的经济合作格局。

6月19日 威海火炬高新技术产业开发区成功入选国家创新型科技园区。

6月24日 青岛日照区域合作一体化发展规划工作会议在山东省日照市举行，就日照市纳入青岛海湾型城市发展战略、青岛第二机场选址、滨海地区道路交通体系对接等问题进行了详细研究，并确定下半年正式着手编制《区域协调发展规划》。

6月30日 山东省委、省政府下发了建设山东半岛蓝色经济区和胶东半岛高端产业聚集区两个重要文件。确定将山东半岛蓝色经济区，建设成为连接长三角和环渤海地区、沟通黄河流域广大腹地、面向东北亚全方位参与国际竞争的重

要增长极。加快发展海洋高端产业，把胶东半岛建设为国内一流、国际先进的技术密集、知识密集、人才密集、金融密集、服务密集的高端产业聚集区。

8月12日 山东省政府与国家海洋局在济南签署《关于共同推进山东半岛蓝色经济区建设战略合作框架协议》，双方将把打造山东半岛蓝色经济区作为共同的重大战略任务全力推进。

8月17日 山东淄博市淄川区被国家农业部评为“全国农产品加工创业基地”。近年来，淄川区创新发展思路，大力推广“农户+基地+合作社+龙头企业”发展格局，加快有机农产品发展步伐。目前，全区有机农产品基地认证面积达到4.4万亩，总产量达到4万多吨。

8月27日 成立了天津市渤海英才人力资源有限公司，为德州在津劳务人员代发工资、代缴劳动保险、管理人事档案等全程服务，成为在津劳务人员的“家园”，全方位为德州建立天津劳务基地服务。这一举措开创了环渤海地区城市之间异地创办劳务派遣公司的先例。

9月9日 山西中南部铁路通道可行性研究报告评估会在日照召开，山西至日照不久将建新铁路，为晋中南煤炭外运东部港口铺设了直达通道。

9月10日 淄博恒润蔬菜有限公司生产的2批共180吨马铃薯，成功输往阿联酋和斯里兰卡，这是淄博市鲜品马铃薯首次出口创汇，为农民借助农民专业合作社平台抱团闯海外市场开辟了一条新路。

9月12日 山东淄博博山区“发展有机农业，保障食品安全——山东（博山）有机农产品推介会”在全国政协礼堂举行。推介会上，共有25个项目达成合作意向，协议金额达到2.1亿元。来自韩国晶元株式会社签订的5000吨保鲜桔梗等6项购销合同当场签约。

9月17日 国务院以国函〔2009〕108号文件正式批复同意设立烟台保税港区。这是全国第一家按照“功能整合、政策叠加”要求，以出口加工区和临近港口整合转型升级形成的保税港区，也是国务院在山东省批复的第二家保税港区，是我国第13个保税港区。

9月29日 在2009（青岛）潍坊周开幕期间，青岛市崂山区与潍坊市奎文区签署了《深化两区经济社会各领域交流合作协议》、《两区旅游市场一体化合作协议》等3项合作协议，开辟了两地在产业互补、要素转移、市场拓展以及构建一体化发展战略的新天地。

10 月 15 日 国家科技部正式批准《潍坊高新区国家创新型科技园区建设方案》，同意潍坊高新区启动并开展创新型科技园区建设工作，潍坊高新区成为山东省继威海高新区之后第二个跻身创新型科技园区建设行列的国家级高新区。

10 月 15 日 日照、临沂、济宁、菏泽四市就加强区域通关及共建共用日照口岸达成战略合作协议。鲁南四市同意，按照科学发展观的要求，本着“优势互补、共同发展”的原则，突出重点、注重实效，建立鲁南四市口岸办定期交流制度，加强区域通关合作，减少通关环节，提高通关效率，延伸口岸服务功能，实现“港城、港带、港桥、陆海”一体化发展，为推动鲁南经济发展作出应有的积极贡献。

10 月 20 日 在安徽合肥召开的鲁苏皖红色旅游区域联合会议上，山东莱芜市与 3 省 18 个市、18 个县旅游局及 36 个红色旅游经典景区负责人共同签署《鲁苏皖红色旅游区域联合宣言》，这标志着全国最大的红色旅游区域联合体正式诞生。

10 月 25 日 北汽集团海纳川汽车部件股份有限公司和山东兴华板簧制造有限公司，在山东淄博市博山新区工业区隆重举行了北汽海华汽车部件股份公司项目奠基仪式。这次合作计划总投资 12.8 亿元，总占地 500 亩，主要依托北汽集团北京海纳川汽车部件股份有限公司的市场资源，以及山东兴华板簧、万山机械低成本的区位优势，从事汽车底盘模块、发动机模块等高附加值产品的研发、生产和国内外汽车市场的开拓，共同打造国内汽车板簧、空气悬架、螺旋簧、气门簧、汽车模块化等汽车零部件航母，达产达效后将实现年销售收入 56 亿元。

11 月 20 日 山东半岛蓝色经济区总体规划及 24 个专项规划的编制已初步完成，山东将在全面推进规划编制工作同时，积极争取纳入国家发展战略和“十二五”规划。

11 月 23 日 国务院正式批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》，以此为起点，黄河三角洲地区的发展上升为国家战略，成为国家区域协调发展战略的重要组成部分。黄河三角洲包括山东省的东营、滨州和潍坊、德州、淄博、烟台市的部分地区，共涉及 19 个县（市、区），总面积 2.65 万平方公里。依据《规划》，黄河三角洲高效生态经济区的战略定位是：建设全国重要的高效生态经济示范区、特色产业基地、后备土地资源开发区和环渤海地区重要的增长区域。《规划》明确了发展的近期和远期目标，到 2015 年，基本形成经济社会发

展与资源环境承载力相适应的高效生态经济发展新模式；到 2020 年，率先建成经济繁荣、环境优美、生活富裕的国家级高效生态经济区。

11 月 26～27 日　由淄博市人民政府主办的“经济发展及区域合作”推介会在上海召开。推介会上，淄博市与上海市有关部门和企业签订了 4 项合作协议。双方还进行了对接和洽谈，并达成多项合作意向。

11 月 29 日　山东省有三条铁路开工建设，分别是邯济铁路扩能改造工程，德大铁路、龙烟铁路新建工程，山东省已经开始全面打造“四纵四横”主干铁路网。

11 月 30 日　一期总投资 1.5 亿美元的青岛欧洲大饭店正式落户凤凰岛旅游度假区银沙滩景区。作为世界顶级奢华酒店管理集团——东方快车奢华旅游集团在华经营的第一个项目，也是青岛开发区引进的第十个五星级酒店，青岛开发区致力于高端旅游发展战略，新引进一批高星级酒店，在凤凰岛 50 多公里的黄金海岸线上，十家五星级酒店将勾画一条“珍珠项链”，将山、海、岛、滩、湾等旅游资源整合起来，成为青岛开发区加速向国际一流旅游度假胜地迈进的生动素描。

12 月 7 日　山东省第一条非晶硅太阳能电池板生产线在烟台通用光伏公司通过专家验收。目前，烟台在新能源领域走在了山东省的前列，核能、太阳能、风能、生物质能等主要新能源形式均呈现较高发展水平。

12 月 7 日　由铁道部和江苏省、山东省合资建设的青岛至连云港铁路项目建议书获得国家发改委正式批复。青连铁路起自青岛枢纽城阳站，经山东胶南、日照进入江苏，正线全长 197 公里，其中江苏境内 8.6 公里。按照相关计划，这一项目即将破土动工，2012 年底建成。

12 月 8 日　由清华控股道纪忠华公司、北京环宇集团和烟台开发区管委三方共同开发建设的科技园项目在烟台开发区奠基。科技园总投资 40 亿元，主要发展软件、电子商务等产业，建筑面积 120 多万平方米。

12 月 18 日　我国公路重点建设项目，山东胶州湾海底服务隧道全线顺利贯通。青岛胶州湾海底隧道全长 6000 米，其中路域段 1959 米，海域段 4041 米，服务隧道建设共穿过 18 条地质断层，为主隧道施工提供了详实的地质资料，也为两条主隧道施工提供了必要保证。

12 月 22 日　重庆海关与青岛海关签订了区域通关合作协议，正式开通“属

地申报、口岸验放”物流快速通道。这样，青岛市已与全国22个进出境地口岸海关建立了区域通关合作关系。

12月25日 山东省青岛市滨海公路南段一期工程建成通车，从青岛开发区到琅琊台旅游度假区的行车时间由原来的50分钟缩短为35分钟，可有效助推岛城旅游产业的发展。南段二期工程为海底隧道出口段，长约6.8公里，计划于2010年开工建设，预计将于2011年与海底隧道同时完工通车。

12月26日 烟台潮水新机场奠基仪式在蓬莱市潮水镇举行，新机场正式动工兴建，新机场建成后将与青岛、济南机场一起构成山东三大干线机场。

12月28日 山东海阳核电站一期工程正式开工。工程规划建设6台百万千瓦级核电机组，并预留有扩建场地。一期工程规划建设2台125万千瓦AP1000核电机组，一、二号机组分别计划于2014年5月和2015年3月投产。山东海阳核电站项目采用美国西屋公司设计的当今世界上最先进的AP1000三代核电技术。海阳核电一期工程建成后，年发电量可达175亿千瓦时，极大优化山东电源结构，缓解山东省电力紧张局势。

12月29日 青岛海湾大桥胶州连接线工程启动仪式在胶州湾产业新区举行。青岛海湾大桥胶州连接线2010年3月份正式开工建设，青岛海湾大桥预计2010年底建成，2011年正式通车，胶州连接线将与海湾大桥主线同步通车。届时，胶州与青岛主城区的距离将缩短至23公里，15分钟车程，完全融入青岛“半小时经济圈”。

东北老工业基地振兴大事记

韩　青*

1月6日　辽宁省发展改革委收到《国家发展改革委关于开展装备制造产业投资基金筹备的批复》（发改财金〔2009〕40号），获准开展设立装备制造产业投资基金及其管理机构的筹备工作。基金总规模为20亿元，可以分期募集。

2月20日　鞍钢与中国船舶重工集团公司在北京签署战略合作协议，正式建立长期稳定的战略合作伙伴关系。根据协议，双方将在信息共享、技术开发与应用、资本运营、物流管理及商务领域开展广泛交流与合作。鞍钢船板年产量将满足国内船板需求量的20%～30%，已成为生产规格最全、钢种数量最多、质量级别最高的国内最大的造船板生产基地。

2月21日　筹备已久的首钢矿业投资有限公司与辽宁凤辉实业集团有限公司合作组建辽宁首钢凤辉轧钢有限公司项目正式签约。标志着凤城市硼铁资源的综合开发利用进入了全新的阶段。

3月5日　国务院确定第二批32个资源枯竭城市名单，累计确定全国44个资源枯竭城市（地区）。为此，下拨2008年和2009年度中央财力性转移支付资金84.8亿元，其中转移支付东北地区17个资源枯竭城市（地区）财力性资金34.4亿元，占40.6%，对资源枯竭城市提高公共保障能力、有效应对国际金融危机发挥了重要作用。

3月6日　从大连高新园区获悉，原计划投资150亿元建设大连天地软件园的香港瑞安集团，面对金融危机不仅没有停止建设步伐，而且宣布追加投资150亿元，从而将使该项目总投资达到300亿元。

3月18日　东北振兴司应约与俄罗斯彼得罗巴甫洛夫斯克矿山冶金集团公司（PETROPAVLOVSK）以马斯洛夫斯基（MASLOVSKY P. A.）董事长为首的

---

* 韩青，辽宁师范大学海洋经济可持续发展研究中心，助理研究员。

代表团举行会谈。彼得矿冶公司是佳木斯年产3万吨海绵钛项目合作方——阿里阔姆公司（ARICOM）的母公司，也是中俄同江—下列宁斯阔耶跨境铁路大桥俄方投资建设主体。

3月25日 高纯多晶硅项目，由抚顺卓伦机材实业有限公司与美国PPP公司、日本环境经济公司，在抚顺友谊宾馆正式签约。

3月27日 国家发展改革委东北振兴司组织召开了国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组成员单位联络员，以及东北四省区发展改革委（振兴办）有关负责人会议，专门研究东北老工业基地积极应对金融危机、保持经济平稳较快发展问题。

3月31日 黑龙江省黑河市、绥芬河市和东宁县开始启动边境旅游异地办照业务。此次开通边境旅游异地办照试点业务，将增强国内游客到边境旅游的吸引力，进一步丰富旅游线路，同时，也将进一步吸引境内外企业投资，开展对俄经贸合作，发展沿边口岸经济。

4月8日 总投资46亿美元的阜新年产1.5万吨多晶硅项目投资合作签约仪式在香港君悦酒店隆重举行，标志着该项目正式落户阜新。该项目是目前国内规模最大的多晶硅生产建设项目，达产后，产能将排在全球前三位。

4月21日 国务院正式批准在绥芬河设立综合保税区，这是国务院已批复的我国第6个综合保税区，也是东北地区唯一的沿边陆路综合保税区。这将进一步扩大绥芬河口岸在东北亚经济圈中的区位优势，从而实现对俄经贸合作战略升级，对活跃东北亚各地区的经贸往来意义重大。

4月21日 “中国石油大连液化天然气有限公司”揭牌仪式在大连市富丽华大酒店举行。这是迄今为止落户大连保税区最大的单体投资项目之一，也是中石油为加快振兴东北老工业基地，建设海上油气战略通道，保障国家能源安全作出的又一重大举措。

4月25日 沈阳工业发展集团、新松机器人有限公司携手并购了在工业设计领域享有较高声誉的高科技研发机构——德国C-CON公司，三方在瑞士卢塞恩市签订合作协议。这次并购为加快沈阳先进装备制造业发展、促进工业优化升级搭建了新的平台。

4月26日 黑龙江省公路重点工程开工仪式，在伊绥高速公路建设现场绥化市召开，这标志着全省今年公路重点工程项目建设全面展开，公路建设三年决

战实战战役正式打响。

4 月 黑龙江省启动十大重点产业基地（链、群）建设，涉及 100 个大项目。2009 年重点推进的高新技术产业项目 45 个，总投资 373 亿元。这些项目对调整优化工业结构具有积极的推动作用。

5 月 8 日 辽宁省忠旺集团有限公司暨中国忠旺控股有限公司成功登陆香港联交所主板市场，首次公开发行 14 亿股，发行价格每股 7 港元，首发将募集资金 114 亿港元。这是今年以来辽宁省企业实现的第一个首次公开发行和全球资本市场募集资金数额最大的首发，也是近一年来香港市场最大规模的首发。

5 月 中国石油锦西石化分公司 1000 万吨/年炼油项目，通过了国家环保部审查，并获得批复，为该项目顺利落户葫芦岛迈出了关键性的一步。千万吨炼油项目建成后，炼油能力将由过去的 700 万吨提高到 1700 万吨。届时，葫芦岛市将成为全国重要的炼油基地。

5 月 20 日 由美国博格华纳公司与中国中发联投资有限公司共同投资成立的博格华纳双联合传动系统有限公司在大连开发区动工开建。该项目是大连近年来引进的最重要的汽车零部件项目，总投资额 2 亿美元，主要生产和销售汽车双离合器变速箱控制模块。

5 月 31 日 为贯彻落实中央应对金融危机，促进经济平稳较快发展的一系列政策措施和实施十大产业振兴规划，吉林省提出组织实施八大产业跃升计划，正式下发《吉林省工业产业跃升计划纲要》。

6 月 国家发展改革委下达了 2009 年首批东北地区资源型城市吸纳就业、资源综合利用和发展接续替代产业项目预算内资金投资计划。本次中央预算内投资计划 1 亿元，涉及项目 19 个，项目总投资 11 亿元，预计可为东北地区资源型城市下岗矿工、林业工人、厂办大集体职工提供约 1.3 万个就业岗位。

6 月 18～19 日 第三届中国生物产业大会在吉林省长春市召开。大会期间，共展示千余项生物技术成果，数百项企业技术需求和投融资项目。借助东道主优势，长春市达成产业、技术、金融等合作项目 12 个，合同金额 150 多亿元。

7 月 1 日 国务院总理温家宝主持召开第 71 次常务会议，讨论并原则通过《辽宁沿海经济带发展规划》，辽宁沿海经济带开发建设正式上升为国家战略。

7 月 18 日 大连市长兴岛北港区的防波堤及临时围堰工程正式开工建设，标志着作为辽宁沿海经济带的“龙头”、大连又一个核心港口——长兴岛北港区

开发建设全面启动。同时，长兴岛铁路工程同期破土动工。

7月20日 东北振兴司在北京召开东北地区“十二五”规划思路研讨会，研究部署“十二五”东北老工业基地发展规划思路研究工作。

7月21日 在东北振兴司的协调组织下，俄罗斯彼得哈巴罗甫斯克矿山冶金集团公司在北京举办了俄远东地区铁矿石资源开发项目推介会。鞍钢、本钢、西钢等东北地区钢铁生产企业，以及国机、中冶海外等国内外贸企业参加了会议，东北振兴司和俄罗斯驻华大使馆派员参加。

7月23~24日 国家发展改革委在吉林省辽源市召开全国资源型城市可持续发展工作会议，总结交流经济转型经验，分析研究当前资源型城市可持续发展面临的形势，对下一步转型和可持续发展工作作出部署。

7月24日 沈阳—铁岭城际铁路建设启动仪式在沈阳市沈北新区举行。线路全长59公里，其中沈阳段42公里，铁岭段17公里。项目总投资111亿元，2012年末竣工。

8月11日 吉林省政府与铁道部在京签署加快吉林铁路建设会议纪要，双方就加快吉林省铁路基础设施建设，支持吉林省装备制造业振兴等问题达成共识。

8月17日 国务院总理、国务院振兴领导小组组长温家宝主持召开了国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组第一次会议。会议听取了国家发展改革委关于振兴东北地区等老工业基地战略实施情况、当前东北三省经济运行情况和关于进一步实施振兴战略的若干意见的汇报，讨论并原则通过《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》。

8月23~24日 东北地区物流发展论坛在黑龙江省牡丹江市举办。该论坛是由国家发展改革委东北振兴司、经济贸易司及辽宁省、吉林省、黑龙江省、内蒙古自治区发展改革委共同主办，黑龙江省牡丹江市人民政府和东北地区城市物流联盟承办。论坛期间，还召开了第二届东北地区城市物流联盟年会。

8月28日 年产50万吨催化热裂解制乙烯项目在中国蓝星沈阳化工集团投产，这标志着世界首套催化热裂解制乙烯装置在沈阳建成，堪称乙烯生产的重大技术革命，具有完全独立的自主知识产权。

9月1日 第五届中国吉林·东北亚投资贸易博览会在长春举行，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强出席开幕式。随后，李克强副总理出席了东北亚经济贸易合作高层论坛。

9月1日 第八届中国国际装备制造业博览会（简称制博会）在沈阳国际会展中心举行。本届制博会的主题是“高新技术与装备制造”。

9月1日 总投资22亿元的“特变电工东北输变电科技产业园”举行落成仪式。这是目前世界最大的输变电产业园，试验装备、生产设备等均达到国际一流水平。

9月2日 国家发改委东北司、农经司在北京组织召开了大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划编制工作座谈会。

9月6日 国家发展改革委和国家林业局会同国务院有关部门赴东北大小兴安岭林区进行实地调研，同时启动《大小兴安岭生态保护与经济转型规划》编制工作，标志着大小兴安岭生态保护与经济转型上升到国家战略层面。

9月8日 国务院正式批复《辽宁沿海经济带发展规划》。规划作为完善中国沿海经济布局的重要举措，明确提出把辽宁沿海经济带发展成为临港产业集聚带、东北亚国际航运中心和国际物流中心，培育成环渤海地区新的经济增长点。

9月9日 国务院出台了《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，进一步充实和完善了振兴战略的内涵，将强有力地推进东北地区等老工业基地的全面振兴。

9月10~12日 世界经济论坛第三届新领军者年会暨2009年大连夏季达沃斯年会在大连市举行。

9月17日 沈阳保税物流中心通过了国家海关总署、财政部、国家税务总局、国家外汇管理局的联合验收，预计10月中旬正式封关运行，成为目前东北内陆地区唯一保税物流港。

9月17日 铁道部与黑龙江省在北京正式签署《关于加快黑龙江铁路建设有关问题的会议纪要》。会议纪要明确，铁道部与黑龙江省共同推进30个重点项目，总投资近2400亿元。

9月23日 国家主席胡锦涛当日在纽约会见俄罗斯总统梅德韦杰夫，中俄双方正式批准《中国东北地区同俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要》。

9月25日 辽宁省与中央企业战略合作发展座谈会暨项目签约仪式在大连举行。

9月28日 大连国家高技术产业新材料基地在花园口经济区正式挂牌，成

为东北地区唯一一家国家级高技术产业新材料基地。

10月 国务院正式批复《关于东北地区装备制造业银行不良贷款处置有关问题的请示》。财政部、发展改革委、银监会联合印发《关于东北地区装备制造业银行不良贷款处置有关问题的批复》，要求有关银行履行债务重组协议，及时依法核销债务企业不良贷款。至此，东北地区装备制造业银行不良贷款处置工作取得实质性进展。

10月11日 吉林省政府与中国兵器装备集团公司签署了《新能源产业战略合作协议》，吉林省将引资百亿元建设风力发电整机装备制造等新能源产业基地。

10月17日 黑龙江省政府召开全省千亿斤粮食产能工程暨两大平原试验区建设现场会。将通过以松嫩、三江两大平原试验区建设为载体，使全省粮食综合生产能力跃居全国第一，达到年产千亿斤的水平。

10月20日 国务院新闻办公室就振兴东北地区等老工业基地战略实施情况邀请国家发展改革委副主任张国宝、东北振兴司司长文振富出席发布会并回答记者提问。45家国内外媒体参加了发布会。

10月21日 辽宁环渤海钢材城项目在营口举行签约仪式。辽宁环渤海钢材城项目坐落在营大铁路以北、庄林路以东、鞍营路以南，占地约400亩，由辽宁环渤海钢材物流有限公司投资建设，投资总额21亿元人民币，注册资本2亿元人民币，项目建成后经营范围包括钢材、木材、五金和煤炭等。

10月30日 由辽宁省住房和城乡建设厅、大连市人民政府及香港金心国际投资有限公司共同合作，香港金心国际有限公司投资40亿美元建设的大连长兴岛现代绿色建筑产业基地项目，在北京人民大会堂举行签约仪式。

11月12日 为深入贯彻《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（国发〔2009〕33号）精神，研究落实文件确定的各项任务，国家发展改革委在北京召开国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组联络员座谈会，同时邀请国家有关部门，内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江和大连五省区市发展改革委、国家发展改革委相关司局的负责人参加会议。

11月16日 国务院已正式批复《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，标志着长吉图开发开放先导区建设已上升为国家战略，成为迄今唯一一个国家批准实施的沿边开发开放区域。

11月16日 总投资32亿元的辽宁中南部500千伏环网输变电工程，在大连市举行竣工并网仪式。该工程使大连电网与东北电网主网通过双通道、4回500千伏线路实现互联，大幅提高了辽宁中南部电网的安全可靠性，为快速发展的辽宁沿海经济带提供电力保障。

11月17日 国家发展改革委东北振兴司组织召开了利用金融手段推动中俄地区合作研讨会。会议主题是探讨如何利用和发挥现有的各种金融手段，并从创新金融方式研究提出贯彻落实《中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要（2009～2018年）》（简称《规划纲要》）的金融支持方式。

11月18日 中国银监会正式批复吉林银行大连分行筹建。这标志着吉林银行继完成吉林省9个市（州）的机构设置和网点布局之后，迈出了跨区域经营的第一步。

11月26日 为贯彻落实《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（国发〔2009〕33号）精神，国家外国专家局制定出台了《关于进一步实施引智服务东北地区等老工业基地振兴战略的意见》。

12月4日 延边州召开贯彻实施《长吉图规划纲要》动员大会，正式公布了延边州《〈长吉图规划纲要〉总体实施方案》。

12月14日 国家发展改革委批复了《沈阳铁西装备制造业聚集区产业发展规划》，标志着铁西装备制造业聚集区的产业发展被提升到国家层面来谋划推动，成为沈阳铁西老工业基地发展的一个新的里程碑。

12月17日 国家发展改革委东北振兴司组织召开了东北老工业基地进一步全面扩大对外开放课题研究会议。主要议题是贯彻落实《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（国发〔2009〕33号）文件精神，推进《中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要（2009～2018年）》的实施，结合当前新形势，以及东北地区实际情况，研究推进东北老工业基地进一步全面扩大对外开放工作。

12月 国家发展改革委东北振兴司、农经司，国家林业局规划司在北京召开大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划编写组工作会议，研究讨论大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划阶段性成果。